ACO-UTR-374/2025

Processo	-	TC/003655/2018
Recorrentes	-	Procuradoria da Fazenda Municipal e Associação Beneficente Ebenézer
Objeto	-	Recursos interpostos em face do Acórdão de 22/3/2023 – Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde e Associação Beneficente Ebenézer – Convênio 07/SMS.G/2018 – Prestação de assistência à saúde em regime ambulatorial e/ou internação hospitalar, em conformidade com o Decreto Municipal 44.772/04 e a Portaria GM/MS 2.848/2007

64ª Sessão Ordinária Não Presencial

RECURSO. SMS. ASSISTÊNCIA À SAÚDE. REGIME AMBULATORIAL E/OU INTERNAÇÃO HOSPITALAR**.** 1. Nos procedimentos de análise, não há que se falar em reconhecimento dos efeitos jurídicos, por tratar-se de fiscalização que não se presta à apurar a ocorrência de prejuízos concretos ao erário. CONHECIDO. NEGADO PROVIMENTO. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, ora em grau de recurso, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer dos recursos ordinários interpostos, uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 119 e 138 e ss. do Regimento Interno desta Corte Contas, e, no mérito, em negar-lhes provimento, mantendo-se o Acórdão recorrido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar após as comunicações de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, RICARDO TORRES e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 23 de abril 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator

/lsr

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 03/07/2025 15:09:56 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 31/07/2025 15:09:47 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 3655/2018

Objeto: Recurso voluntários. Convênio – Prestação de assistência à saúde para atender a demanda submetida à regulação do complexo regulador municipal.

Interessado(s): Secretaria Municipal da Saúde, Associação Beneficente Ebenézer, Daniel Simões de Carvalho Costa, Maria da Gloria Zenha Wieliczka, Vanide Alves da Silva, Procuradoria da Fazenda Municipal, Fundo Municipal da Saúde

RECURSOS. VOLUNTÁRIO. ANÁLISE. CONVÊNIO. SMS. 1. R. Decisão mantida ante a ausência de novos elementos fáticos ou jurídicos que a pudessem alterar. 2. Em procedimento de análise, não há que se falar em reconhecimento dos efeitos jurídicos, por tratar-se fiscalização que não se presta à apurar a ocorrência de prejuízos concretos ao erário. CONHECIDOS. IMPROVIDOS.

RELATÓRIO

Trata o TC/003655/2018 da análise dos recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal (peça 82) e pela Associação Beneficente Ebenézer (peça 87), em face do v. Acórdão que analisou o Convênio 007/SMS.G/2018, firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde e a segunda recorrente, julgando-o irregular, pelas razões a seguir expostas:

> *Acórdão (peça 72)*
> *Vistos, relatados 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, com fundamento nas manifestações dos Órgãos Técnicos e da Secretaria-Geral, em julgar irregular o Convênio 007/SMS.G/2018.*
> *ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Origem que, em suas parcerias futuras, observe todos os apontamentos elencados no relatório de auditoria.*
> *ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se dê ciência deste julgamento aos interessados, encaminhando cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão.*

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após cumpridas as formalidades de praxe, o arquivamento dos autos.
Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor e JOÃO ANTONIO

A Procuradoria da Fazenda Municipal apresentou o seu recurso (peça 82), por não se conformar com os termos da R. Decisão. Entende que as impropriedades são de caráter formal, sem o condão de provocar qualquer espécie de prejuízo ao erário, ou decorrentes de uma rígida aplicação aos convênios da Lei n º 8.666/93, circunstância esta que não merece prevalecer, uma vez este tipo de ajuste prescinde de uma obediência estrita aos ditames da aludida lei federal.

Requer assim que o presente recurso seja conhecido e provido para o fito de reformar integralmente a R. Decisão guerreada, de modo que seja declarado regular o Convênio em análise. Subsidiariamente, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, requer a reforma parcial do r. Julgado para que sejam reconhecidos os efeitos jurídicos pretéritos dos atos praticados.

A Associação Beneficente Ebenézer (peça 87) apresentou o seu recurso trazendo esclarecimentos acerca das irregularidades que restaram mantidas na r. Decisão recorrida.

Ao final, a Recorrente requer o conhecimento e provimento do recurso, com a consequente reforma do acórdão recorrido, para que sejam afastadas as falhas apontadas e seja julgado regular o Convênio n º 007/2018-SMS.G. sob o aspecto formal, posto que foram observadas as normas e o interesse público.

Conforme a Unidade Técnica de Cartório (peça 100), os demais oficiados deixaram transcorrer *in albis* o prazo assegurado para eventual interposição de recurso, e as comunicações processuais foram regularmente expedidas conforme informado na peça 81.

A Assessoria Jurídica (peças 103/104) analisou os recursos ofertados e opinou pelo conhecimento dos recursos. No mérito, opinou pelo desprovimento dos recursos ordinários interpostos pela D. PFM e pela conveniada.

A PFM (peça 106) declarou estar ciente do acrescido e requer o conhecimento e provimento dos recursos interpostos, reiterando os termos de sua peça recursal encartada à peça 82, para a reforma da r. Decisão dessa E. Corte. No mais, a Fazenda entende que na hipótese vertente os efeitos dos atos praticados devam ser aceitos, levando-se em consideração o tempo decorrido

(05 anos), o princípio da segurança jurídica, a ausência de dolo ou má-fé, e ausência de prejuízo ao erário.

Na sequência, a Secretaria Geral se manifestou, inicialmente, observando a não ocorrência da prescrição nos presentes autos e opinou pelo conhecimento dos recursos ordinários interpostos e no mérito, pelo não provimento dos mesmos.

Este é o relatório.

VOTO

Em julgamento os recursos ordinários interpostos pela Procuradoria da Fazenda Municipal e pela Associação Beneficente Ebenézer, em face do v. Acórdão que analisou e julgou irregular o Convênio 007/SMS.G/2018, cujo objeto é a prestação de assistência à saúde em regime ambulatorial e/ou internação hospitalar, firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde e a segunda recorrente.

As recorrentes pleiteiam pela reforma do r. Julgado para que seja considerado regular o presente convênio e, subsidiariamente, requerem o reconhecimento dos efeitos financeiros do mesmo.

Verifica-se que os recursos ordinários interpostos devem ser conhecidos, uma vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 119 e 138 e ss. do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Quanto ao mérito, verifico que fundamentaram a decisão deste Tribunal as seguintes irregularidades: (i) inadequação do plano de trabalho; (ii) intempestividade e insuficiência de empenho; e (iii) ausência de cláusula que indique a contrapartida da entidade conveniada.

Em relação à inadequação do Plano de Trabalho, não foram apresentados novos elementos, tendo em vista que o documento apresentado não trouxe informações exigidas pela lei e pelo próprio Termo de Convênio, em infringência ao §1º do art. 116 da LF 8.666/93 e à Cláusula 8ª do Termo de Convênio, bem como não apresentou dados suficientes para parametrizar a avaliação e controle da execução, indicando deficiências que acarretam potencias prejuízos ao controle e a transparência.

Neste sentido, bem asseverou a Secretaria Geral (peça 108) ao consignar que no Plano de Trabalho inexistiam as informações exigidas na lei e no Termo de Convênio, quais sejam: "etapas ou fases de execução; plano de aplicação dos

recursos financeiros; cronograma de desembolso; previsão da conclusão das etapas ou fases programadas; descrição das atividades de aprimoramento e aperfeiçoamento da gestão hospitalar; painel de indicadores de acompanhamento desempenho institucional.", além de outras omissões que não permitem avaliar o resultado efetivo da ação.

Sobre a intempestividade e insuficiência do montante empenhado para o exercício de 2018, a Equipe Especializa (peça 05), constatou que a Nota de Empenho nº 34.763 foi empenhada em 03.04.18, no montante total de R$ 10.347.229,01, correspondente as despesas do convênio apenas para o mês de abril de 2018, inexistindo nos autos comprovação do prévio empenho do valor anual do ajuste, restando comprovada a intempestividade e a insuficiência do montante empenhado para o exercício de 2018, em infringência ao artigo 61 da Lei nº 4.320/64.

Quanto à ausência de cláusula que indique a contrapartida da entidade conveniada, faz-se importante reproduzir o quanto consignado pela Auditoria em seu relatório inicial (peça 05): "O convênio, à maneira que foi pactuado, traduz-se em simples repasse de recursos para a conveniada executar os serviços, sem que reste demonstrada a contrapartida financeira ou de bens e serviços que a entidade deveria oferecer à concedente, afora o compromisso de executar o objeto do ajuste". Portanto, tal irregularidade compromete o acolhimento do presente Convênio, uma vez que não foram apresentados, pela recorrente, argumentos novos em relação a este apontamento.

Em relação ao pedido subsidiário da PFM pelo reconhecimento dos efeitos jurídicos, considero-o prejudicado, pelos mesmos motivos apresentados no Voto proferido pelo Conselheiro Relator da Primeira Instância, tendo em vista tratar-se de análise formal de Convênio "(...) procedimento de fiscalização que não se presta à apurar a ocorrência de prejuízos concretos ao erário (por inobservância da legislação ou do próprio ajuste no período de abrangência), nem possibilita a mensuração do grau de extensão das irregularidades consideradas." (Peça 72).

Portanto, as razões recursais interpostas não trouxeram argumentos de ordem fática ou jurídica capazes de modificar as irregularidades constatadas no instrumento analisado e que embasou o não acolhimento do convênio, conforme decidido no v. acórdão guerreado.

Diante de todo o exposto, em consonância aos pareceres dos órgãos preopinantes desta Corte e Contas**, CONHEÇO** dos recursos voluntários interpostos e, no mérito, **NEGO-LHES PROVIMENTO**, mantendo-se o v. Acórdão recorrido por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO
Conselheiro

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 15/05/2025 12:15:08 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-64/2023

Processo	-	TC/003655/2018
Convenentes	-	Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal da Saúde e Associação Beneficente Ebenézer
Convênio	-	007/SMS.G/2018 R$ 124.166.748,12 estimado por ano
Objeto	-	Prestação de assistência à saúde em regime ambulatorial e/ou internação hospitalar, em conformidade com o Decreto Municipal 44.772/04 e a Portaria GM/MS 2.848/2007

3.266ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. CONVÊNIO. SMS. Assistência à saúde em regime ambulatorial e/ou internação hospitalar. 1. O montante empenhado deve ser tempestivo e suficiente. 2. O Plano de Trabalho deve ser adequado, contendo informações exigidas pela lei e pelo próprio Termo de Convênio. 3. Os dados constantes do termo devem ser suficientes para parametrizar a avaliação e controle da execução dos serviços. 4. O termo de convênio deve indicar a contrapartida da entidade conveniada. IRREGULAR. RECOMENDAÇÃO. 1. Em suas parcerias futuras observe todos os apontamentos elencados no relatório de auditoria. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados 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, com fundamento nas manifestações dos Órgãos Técnicos e da Secretaria-Geral, em julgar irregular o Convênio 007/SMS.G/2018.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Origem que, em suas parcerias futuras, observe todos os apontamentos elencados no relatório de auditoria.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se dê ciência deste julgamento aos interessados, encaminhando cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após cumpridas as formalidades de praxe, o arquivamento dos autos.

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

Ausentou-se, momentaneamente, o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 22 de março de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/smv

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo:	**TC/003655/2018**
Origem:	Secretaria Municipal da Saúde – SMS
Interessada:	Associação Beneficente Ebenézer
Objeto:	Convênio 007/2018-SMS.G – Prestação de Assistência à Saúde para atender demanda submetida à regulação do Complexo Regulador Municipal

CONVÊNIO. ANÁLISE. IRREGULARIDADES. NÃO ACOLHIMENTO.

Egrégio Plenário,

Trata-se do julgamento do Convênio nº 007/2018-SMS.G, firmado entre a Secretaria Municipal da Saúde – SMS e a Associação Beneficente Ebenézer, cujo objeto é a prestação de assistência à saúde em regime ambulatorial e/ou internação hospitalar, em conformidade com a Portaria GM/MS nº 2848/07 (Hora Certa Móvel Cirúrgico, Hora Certa Móvel Leste, Hora Certa Móvel Norte, Hora Certa Móvel Sul e Carreta Saúde do Idoso).

A análise da Subsecretaria de Controle Externo concluiu que o de Convênio nº 007/SMS.G/2018 apresenta as seguintes irregularidades:

3.1. Ausência de dados técnicos referenciais de modo a se demonstrar a vantajosidade técnica e/ou econômica em relação à proposta apresentada pela SMS de substituir três convênios até então vigentes, por um único convênio a ser firmado com a Associação Beneficente Ebenézer (subitem 2.1);

3.2. Ausência de demonstração de cumprimento em relação ao previsto no § 2º do art. 116 da LF nº 8.666/93, de que, assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva; (subitem 2.2);

3.3. Inadequação do Plano de Trabalho, uma vez que o documento apresentado não traz informações exigidas legalmente e pelo próprio Termo de Convênio, em infringência ao § 1º do art. 116 da LF 8.666/93 e a Cláusula 8ª do Termo de Convênio, bem como não apresenta dados suficientes para parametrizar a avaliação e controle da execução. (subitem 2.3);

3.4. Irregularidade dos documentos apresentados pela conveniada, descritos nos incisos IV, IX, X, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXIX e XXX da cláusula 10.3 do Edital de Chamada Pública nº 002/2017 – SMS.G, uma vez que foram assinados por pessoa sem poderes de representação, em infringência ao artigo 30, XII, do estatuto social (subitem 2.4);

3.5. As declarações referentes aos incisos IV, XIV e XXX da cláusula 10.3 do Edital de Chamada Pública nº 002/2017-SMS.G não foram prestadas por todos os diretores da associação (subitem 2.4);

3.6. Intempestividade e insuficiência do montante empenhado para o exercício de 2018, em infringência ao art. 61 da Lei nº 4.320/64 (subitem 2.5);

3.7. Inclusão de cláusula que prevê aplicação de penalidades para a entidade conveniada, o que não condiz com o instrumento jurídico convênio, que pactua interesses comuns entre partícipes e não admite cláusula sancionadora (subitem 2.6);

3.8. Ausência da previsão de denúncia do convênio, a qualquer tempo, com atribuição aos partícipes de responsabilidades pelas obrigações e auferição das vantagens do tempo em que participaram voluntariamente do acordo (subitem 2.6);
3.9. Termo de convênio assinado por representante sem poderes para tal (subitem 2.6);
3.10. Ausência de Cláusula que indique a contrapartida da entidade conveniada (subitem 2.6)."

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, acompanhando a manifestação da Subsecretaria de Controle Externo, sugeriu a intimação da Origem, dos responsáveis indicados e da Conveniada, para ciência e eventual manifestação acerca dos apontamentos constatados, em homenagem ao contraditório e ampla defesa.

Devidamente oficiados/intimados, apresentaram manifestação, em mais de uma oportunidade, o Sr. Edson Aparecido dos Santos – Secretário Municipal da Saúde (peça 68, fls. 96/108 e fls. 203/210), a Associação Beneficente Ebenézer (peça 68, fls. 109/132 e 217/225), a Sra. Maria da Gloria Zenha Wieliczka (peça 68, fls. 136/147 e 195/201). O Sr. Wilson Modesto Pollara, o Sr. Daniel Simões de Carvalho Costa e a Srª Vanilde Alves da Silva não se manifestaram nos autos.

Diante das manifestações e documentos apresentados, a Subsecretaria de Controle Externo manifestou-se pela superação dos apontamentos 3.1, 3.4, 3.5 e 3.9 e pela manutenção das irregularidades dos apontamentos 3.2, 3.3, 3.6, 3.7, 3.8 e 3.10 de seu relatório inicial.

Por sua vez, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou o posicionamento da Especializada, destacando, contudo, seu entendimento de que de o Termo de Apostilamento nº 001/2018 (peça 68, fl. 69) consistiria em verdadeiro Aditamento ao Convênio nº 007/2018-SMS.G e não em mero termo de apostilamento, fundado no artigo 65, § 8º da Lei Federal nº 8.666/93, nos termos nominado pela Origem.

Em análise da questão e após os esclarecimentos prestados pela Origem, a Subsecretaria de Controle Externo concluiu que o Termo de Apostilamento nº 001/2018 não apresentava natureza jurídica de aditamento ao Convênio nº 007/2018-SMS.G, visto que apenas remanejou procedimentos dentro do objeto já pactuado, sem alteração dos valores inicialmente previstos.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento do instrumento, relevando-se as impropriedades apontadas, ou ao menos, o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria-Geral concluiu pela irregularidade do Convênio nº 007/2018-SMS.G, diante da manutenção dos apontamentos 3.2, 3.3, 3.6, 3.7, 3.8 e 3.10.

É o relatório.

V O T O

A instrução processual revelou diversos apontamentos relativos a irregularidades no Convênio nº 007/2018-SMS.G. Não obstante, nos termos das manifestações técnicas produzidas nos autos, que adoto como razão de decidir, considero superados os apontamentos 3.1,

3.4, 3.5 e 3.9 [1].

Igualmente, entendo passível de relevação o apontamento 3.2, concernente à ausência de demonstração da ciência da formalização do convênio à Câmara Municipal, diante da natureza formal da falha, bem como por ter a Origem procedido com a publicação do instrumento no Diário Oficial da Cidade, conferindo-lhe a devida publicidade.

No mesmo sentido, passíveis de relevação os apontamentos 3.7 e 3.8 relativos, respectivamente, à inclusão de cláusula prevendo aplicação de penalidades para a entidade conveniada e à ausência da previsão de denúncia do convênio, visto não se mostrarem capazes, por si só, de comprometer a prestação dos serviços propriamente ditos, apesar de ser um aspecto passível de recomendação ao final do voto.

Por outro lado, em que pese a superação de alguns apontamentos, remanesceram falhas identificadas no relatório de auditoria que considero graves e que conduzem a um juízo de irregularidade do Convênio nº 007/2018-SMS.G., notadamente relacionadas à intempestividade e insuficiência do montante empenhado para o exercício de 2018, inadequação do Plano de Trabalho, diante da ausência de informações exigidas legalmente e pelo próprio Termo de Convênio, bem como de dados suficientes para parametrizar a avaliação e controle da execução dos serviços, além da ausência de Cláusula que indique a contrapartida da entidade conveniada.

Por fim, considero prejudicado o pedido da Procuradoria da Fazenda Municipal objetivando o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados, visto que trata-se de análise formal do Convênio nº 007/2018-SMS.G., procedimento de fiscalização que não se presta à apurar a ocorrência de prejuízos concretos ao erário (por inobservância da legislação ou do próprio ajuste no período de abrangência), nem possibilita a mensuração do grau de extensão das irregularidades consideradas.

Diante do exposto, e com fundamento nas manifestações dos Órgãos Técnicos e da Secretaria-Geral, as quais adoto como razão de decidir, **JULGO IRREGULAR** o Convênio nº 007/2018-SMS.G.

Outrossim, recomendo que a Origem em suas parcerias futuras observe todos os apontamentos elencados no relatório de auditoria.

Intimem-se os interessados deste julgamento, encaminhando cópia deste voto e do acórdão resultante.

Após, cumpridas as formalidades de praxe, arquivem-se os autos.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE, 22 de março de 2023.**

MAURICIO FARIA
Conselheiro

[1] A numeração apontada é aquela trazida no Relatório de auditoria e reproduzida no relatório do presente voto.