TC 5.355/2018

ANÁLISE. CONVÊNIO. SMS. Prestação de assistência à saúde em regime ambulatorial e/ou internação hospitalar, no âmbito do Sistema Único de Saúde. 1. Falhas formais relevadas. Precedentes. ACOLHIDO excepcionalmente. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

TCs citados 4.073/06, 4.418/03, 4.217/01, 113/02, 1.447/08.

3.132ª Sessão Ordinária

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, em acolher, em caráter excepcional, o Convênio 11/SMS.G/2018, relevando as falhas apontadas, na medida em que não comprometeram a execução e propriedade dos serviços prestados.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal da Saúde a adoção de providências no sentido de não mais incorrer nas impropriedades aqui constatadas.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, consoante proposta do Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, em determinar à Origem que observe rigorosamente os dispositivos legais atinentes aos convênios, sob pena de responsabilidade dos agentes que desatenderem à determinação.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de cópia deste Acórdão aos interessados, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

São Paulo, 24 de março de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trago a julgamento o processo TC nº 5.355/2018, que trata da análise do Termo de Convênio nº 11/SMS.G/2018, celebrado entre a SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE – SMS e a REAL E BENEMÉRITA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE BENEFICÊNCIA, cujo objeto é a prestação de assistência à saúde em regime ambulatorial e/ou internação hospitalar, em conformidade com o Decreto Municipal nº 44.772/04 e com a Portaria GM/MS nº 2.848 de 06.11.07

A análise inicial da Subsecretaria de Fiscalização e Controle apontou as seguintes irregularidades:

(i) ausência no PA de justificativa técnica ou ato normativo prevendo o estabelecimento de valor pré-fixado para pagamento dos serviços conveniados no âmbito do Incentivo à Contratualização – IAC e Incentivo Rede de Cardiologia, não previstos expressamente no art. 17 do Anexo 2 do Anexo XXIV da Portaria de Consolidação nº 02/2017-MS/GM; (ii) ausência de demonstração de cumprimento em relação ao previsto no parágrafo 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; (iii) no Plano de Trabalho apresentado pela Convenente não constou a descrição das atividades de aprimoramento e aperfeiçoamento da gestão hospitalar, consoante previsto na cláusula oitava, inciso V, do convênio; (iv) ausência no PA do alvará sanitário expedido pela Vigilância Sanitária competente e a licença de funcionamento estava com a data de validade expirada (26.05.18), quando da assinatura do convênio, em 25.06.18; (v) ausência de empenho em relação ao valor previsto para o exercício de 2018, em infringência aos arts. 60 e 61 da LF nº 4.320/64, (vi) inclusão de cláusula que prevê aplicação de penalidades para a entidade conveniada, o que não condiz com o instrumento jurídico convênio; (vii) lavratura extemporânea do Termo de Convênio, 24 dias após o início da sua vigência, em infringência ao parágrafo único do art. 60 cc com o art.116 da LF nº 8.666/93.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, acompanhando as conclusões da Auditoria, sugeriu a intimação da Origem para conhecimento e manifestação, de modo a assegurar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

Oficiada a Origem, intimado o responsável e a

Conveniada, apresentaram manifestação, defendendo os atos praticados, destacando a natureza formal das falhas apontadas, incapazes de comprometer o ajuste.

Em análise das defesas apresentados, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle entendeu pela superação do apontamento relativo à justificativa para os valores pré-fixados para o IAC e Incentivo Rede de Cardiologia, diante do amparo legal, respectivamente, pela Portaria GM/MS nº 3.166 de 2013, que estabelece a incorporação de recursos ao limite financeiro anual para a Associação Portuguesa de Beneficência e Portaria GM/MS nº 1.068 de 2015. No mesmo sentido, afastou a questão atinente à aplicação de penalidades para a entidade conveniada, na medida em que teve como fundamento previsão expressa no próprio termo de convênio, decorrente de acordo de vontade dos partícipes.

Quanto aos demais apontamentos, foram todos ratificados pela Especializada.

Em nova manifestação, a Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou a Especializada quanto à superação dos apontamentos concernentes os valores pré-fixados para o IAC e Incentivo Rede de Cardiologia, bem como à previsão de penalidades para a entidade conveniada. No mesmo sentido, posicionou-se pela superação do apontamento relativo à ausência de ciência sobre a celebração do convênio à Câmara Municipal (art. 116, § 2º da LF nº 8.666/93), visto que houve a publicação do extrato do convênio no Diário Oficial da Cidade, cumprindo o propósito de permitir o controle externo do ajuste. Destacou jurisprudência desta E. Corte de Contas no sentido da inaplicabilidade da referida norma em casos análogos. (TCs 000577/2004, 002881/2007, 002447/2007).

Quanto ao apontamento referente à ausência de descrição das atividades de aprimoramento e aperfeiçoamento da gestão hospitalar no Plano de Trabalho, manifestou-se pela possibilidade de sua relevação, ponderando que, ainda que em instrumento diverso, por meio de planilhas de pactuação apresentadas pela Origem (conforme SEI 8638556 – PA do Convênio e SEI 014448176), a questão primordial, qual seja, a descrição das atividades de aprimoramento e aperfeiçoamento da gestão hospitalar, parece ter sido atendida, não tendo sido o conteúdo das referidas planilhas refutado pela Especializada. Da mesma forma, entendeu pela relevação da ausência de licença de funcionamento, diante da apresentação do referido documento (fls. 297vº/298), comprovando, ainda que a destempo, a sua emissão.

Por fim, concluiu pelo não acolhimento do Termo de Convênio nº 11/SMS.G/2018, diante da manutenção das irregularidades atinentes à lavratura extemporânea do ajuste (inobservância ao artigo 60, § único, da Lei Federal nº 8.666/93) e à ausência de empenho em relação ao valor previsto para o exercício de 2018 (inobservância ao artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64).

O Assessor Subchefe de Controle Externo, por outro

lado, posicionou-se, também, pela irregularidade quanto à ausência de descrição das atividades de aprimoramento e aperfeiçoamento da gestão hospitalar no Plano de Trabalho.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o acolhimento do ajuste em exame ou, ao menos, o reconhecimento dos efeitos financeiros e patrimoniais dos atos realizados, ponderando que não houve qualquer irregularidade substancial que pudesse ter trazido prejuízo ao Erário, nem se vislumbrou dolo, culpa ou má fé dos agentes envolvidos,

Finalizando a instrução processual, a Secretaria Geral opinou pela irregularidade do Termo de Convênio nº 11/SMS.G/2018, diante da inobservância do artigo 60, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93, do desrespeito ao comando do artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/64, além da deficiência do Plano de Trabalho em relação à previsão das atividades de aprimoramento e aperfeiçoamento da gestão hospitalar.

É o relatório.

V O T O

É necessário destacar, preliminarmente, que o Convênio nº 11/SMS.G/2018 instrumentaliza uma parceria entre o Poder Público e a Entidade Conveniada, sem fins lucrativos, para a prestação de serviços relevantes para a população, consistentes na prestação de assistência à saúde em regime ambulatorial e/ou internação hospitalar, no âmbito do Sistema Único de Saúde, conforme previsto na Lei Municipal nº 13.317/02 e no Decreto Municipal nº 44.772/04.

Além disso, e por se tratar de convênio, não obstante os apontamentos feitos pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, consigno haver nos autos elementos que indicam a possibilidade de relevação de falhas e infringências. Isto porque, por um lado, as justificativas de defesa demonstram pertinência e razoabilidade em face das normas aplicáveis à espécie, e, por outro, diante da constatação de que, por serem formais, as impropriedades não assumem correlação com eventuais prejuízos ao Erário ou mesmo com execução dos serviços conveniados.

Tal entendimento, aliás, já foi expressado por esta Relatoria, por ocasião do julgamento de forma englobada, dos TCs 72.000.593.11/21, 72.000.649/11-84, 72.000.595/11-57, 72.000.650/11-63, 72.001.017/11-56 e 72.001.276/11-04 e dos TCs 72.001.266/12-31 e 72.001.267/12-02, nos quais os Termos de Convênio e os respectivos acompanhamentos das execuções foram acolhidos à unanimidade por esta E. Corte de Contas.

Feita estas ponderações iniciais, passo à análise das infringências referentes à celebração do Convênio, tidas como subsistentes pela Auditoria mesmo após as defesas apresentadas.

Desde logo, compartilho do posicionamento da Assessoria Jurídica de Controle Externo pela superação das falhas relativas à ausência de comunicação da formalização do convênio à Câmara Municipal, diante da publicação do extrato do referido ajuste no Diário Oficial da Cidade, alcançando o mesmo propósito de viabilizar o controle externo, bem como quanto à licença de funcionamento do Hospital Santo Antônio, visto que, embora expirada na data de formalização do ajuste, foi posteriormente apresentada (fls. 297vº/298), comprovando a regularidade da instituição.

Da mesma forma, entendo passível de superação o apontamento atinente à ausência de descrição das atividades de aprimoramento e aperfeiçoamento da gestão hospitalar no Plano de Trabalho, na medida em que as referidas atividades foram pactuadas entres as partes e previstas nas Planilhas de Pactuação apresentadas pela Origem, conforme SEI 8638556 – PA do Convênio e SEI 014448176), atingindo, ainda que por instrumento diverso, seu objetivo primordial de estabelecer as atividades de aprimoramento e aperfeiçoamento da gestão hospitalar, com a existência de indicadores e parâmetros de qualidade para avaliação do cumprimento dessas atividades. Observo, ademais, que conteúdo das referidas planilhas não foi refutado pela Especializada.

No que diz respeito ausência de empenho para atender às despesas do exercício, registro que que tal falha não tem sido considerada pela jurisprudência desta Corte fator determinante e conducente para a caracterização de irregularidade de termo convenial ou contratual. Nesse sentido, destaco o TC nº 4.073/06, julgado em 28/07/10; TC nº 4.418/03, julgado em 31/03/11; TC nº 4.217/01, julgado em 06/02/13; TC nº 113/02, julgado em 08/05/14 e TC nº 1.447/08, julgado em 18/03/15.

No caso em análise, na verdade, o que ocorreu foi a emissão extemporânea da primeira Nota Empenho – NP nº 62.248/2018, em 13/07/2018. No entanto, nos meses seguintes foram emitidas as Notas de Empenhos necessárias para garantir os pagamentos respectivos, conforme comprovado pelos documentos integrantes do SEI nº 6018.2018/0015416-4, correspondente ao Convênio, não se tendo notícia do comprometimento de qualquer pagamento do exercício, razão pela qual é possível relevar o apontamento.

Por fim, quanto a assinatura extemporânea do Termo de Convênio, não obstante caracterizar violação ao art. 60 da Lei Federal nº 8.666/93, verifica-se, pelo exame dos autos, que houve despacho de autorização para celebração do Convênio aos 30.05.2018, com a sua devida publicação no Diário Oficial da Cidade aos 31/05/2018 (fls. 82 e 82 vº), de modo a observar as formalidades exigidas em lei, providências essas efetivadas em tempo hábil, ou seja, antes do início da vigência do ajuste, o que possibilita a relevação, em caráter

excepcional, da infringência, a qual não se mostrou suficiente para atingir a execução dos serviços conveniados.

Diante do exposto, **ACOLHO**, em **CARÁTER EXCEPCIONAL,** o Convênio nº 11/SMS.G/2018, relevando as falhas apontadas, na medida em que não comprometeram a execução e propriedade dos serviços prestados.

Recomendo à Origem a adoção de providências no sentido de não mais incorrer nas impropriedades aqui constatadas.

Envie-se cópia do presente julgado aos interessados.

Após, arquive-se.