IV – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/007727/2004 (Tramita em conjunto com o TC/007125/2004)
Convenentes	-	Secretaria Municipal da Saúde e Complexo Unifesp – SPDM (Universidade Federal de São Paulo e Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina)
Convênio	-	22/SMS-PSF/2003
TA		01/2003 R$ 964.635,20 (custeio do contrato)
TA		02/2003 R$ 1.652.967,38 (custeio do contrato)
TA		03/2003 R$ 1.652.967,38 (custeio do contrato)
TA		04/2003 R$ 1.652.967,38 (custeio do contrato)
TA		05/2003 R$ 1.195.862,24 (custeio do contrato)
TA		06/2003 R$ 71.278,74 (acréscimo contratual)
TA		07/2003 R$ 1.132.768,25 (custeio do contrato)
TA		08/2003 R$ 1.641.939,48 (custeio do contrato)
TA		10/2004 R$ 2.275.320,88 (custeio do contrato)
TA		11/2004 R$ 2.689.264,90 (custeio do contrato
TA		12/2004 R$ 2.689.264,90 (custeio do contrato)
TA		13/2004 R$ 2.689.264,90 (custeio do contrato)
TA		14/2004 R$ 2.689.264,90 (custeio do contrato)
TA		15/2004 R$ 1.993.336,58 (custeio do contrato)
TA		16/2004 (prorrogação de prazo)
TA		17/2004 R$ 1.993.336,58 (custeio do contrato)
TA		18/2004 R$ 1.993.336,58 (custeio do contrato)
TA		19/2004 R$ 1.579.812,96 (custeio do contrato)
Objeto	-	Implantação e manutenção do Programa Saúde da Família nos Distritos de Saúde: Ipiranga, Jabaquara, Penha, Perus, Pirituba, Sacomã, Vila Maria, Vila Mariana e Vila Prudente e em áreas dos Distritos de Saúde: Mooca e Sé

3.170ª Sessão Ordinária

ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMOS ADITIVOS. SMS. Implantação e manutenção do Programa Saúde da Família. 1. A ausência de previsão de despesa para o exercício no despacho autorizatório e nota de empenho em valor insuficiente para cobrir as despesas do exercício, relevadas. Se os recursos são disponibilizados de forma parcelada, aos gestores compete apenas empregá-los desta forma. REGULARES. Votação por maioria

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/007125/2004 e TC/007727/2004, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por maioria, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, nos termos de seu relatório e voto, DOMINGOS DISSEI e EDUARDO TUMA, consoante voto proferido em separado, em julgar regulares o Convênio 22/SMS-PSF/2003 e todos os termos de aditamento.

Vencido o Conselheiro MAURÍCIO FARIA, com voto proferido em separado, que julgou irregulares os ajustes, relevando, todavia, as falhas formais de publicação extemporânea e intempestividade do despacho de autorização, já que todos os instrumentos foram assinados pelo titular da pasta.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, DOMINGOS DISSEI e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 1º de setembro de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator
MAURÍCIO FARIA – Revisor, com voto em separado
EDUARDO TUMA – Conselheiro, com voto em separado

/mfl

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/007727/2004 (item I)**
Interessadas:	Secretaria Municipal de Saúde – SMS, Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM (atual Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina) e Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP
Objeto:	**Convênio nº 22/SMS-PSF/2003 e Termos de Aditamento nºs 01 a 08/2003 e 10 a 19/2004.** Implantação e manutenção do Programa Saúde da Família nos Distritos de Saúde do Ipiranga, Jabaquara, Penha, Perus, Pirituba, Sacomã, Vila Maria, Vila Mariana, Vila Prudente e em áreas dos Distritos de Saúde da Mooca e Sé. **Valor:** R$28.904.621,85 (soma de todos os Termos de Aditamento)
Responsáveis:	Gonzalo Vecina Neto (Secretário Municipal de Saúde) e Celso Scazufka Ribeiro (Secretário Substituto – apenas para TA nº 17/2004).

Processo:	**TC/007125/2004 (item II)**
Interessadas:	Secretaria Municipal de Saúde – SMS, Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM (atual Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina) e Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP
Objeto:	**Execução do Convênio nº 22/SMS-PSF/2003.** Implantação e manutenção do Programa Saúde da Família nos Distritos de Saúde do Ipiranga, Jabaquara, Penha, Perus, Pirituba, Sacomã, Vila Maria, Vila Mariana, Vila Prudente e em áreas dos Distritos de Saúde da Mooca e Sé. **Período de Abrangência:** julho/2003 a Outubro/2004.
Responsáveis pelas Áreas Fiscalizadas:	Gonzalo Vecina Neto (Secretário Municipal de Saúde) Joana Azevedo da Silva (Coordenadora do PSF) (fl. 262)

RELATÓRIO

O processo TC/007727/2004 (Item I) cuida do exame do Convênio nº 22/SMS-PSF/2003 firmado, de um lado, pela Secretaria Municipal de Saúde – SMS e, de outro, pela Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP e pela Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM (atual Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina), para implantação e manutenção do Programa Saúde da Família nos Distritos de Saúde do Ipiranga, Jabaquara, Penha, Perus, Pirituba, Sacomã, Vila Maria, Vila Mariana, Vila Prudente e em áreas dos Distritos de Saúde da Mooca e Sé. Em análise, ainda, os Termos de Aditamento de

nºs 01 a 08/2003 e 10 a 19/2004, lavrados para a liberação de valores que serviriam para custear o Programa em causa, à exceção do de nº 16/2004, firmado para prorrogar o Convênio por 12 (doze) meses, a partir de 01 de julho de 2004. Já o Termo de nº 15/2004 teve, ainda, modificada a Cláusula Oitava para estabelecer mecânica específica para as contratações e demissões de empregados efetuadas pela Conveniada para o mesmo Programa.

Na sequência, o processo TC/007125/2004 (Item II) versa sobre o Acompanhamento da Execução do Convênio para a implantação e manutenção de ações do Programa Saúde da Família-PSF, por meio das seguintes ações: I – manutenção de 89 (oitenta e nove) equipes de Saúde da Família; II – manutenção de 24 (vinte e quatro) Unidades de Saúde da Família; III – progressiva ampliação do número de equipes e unidades, segundo o Plano Distrital e as possibilidades das partícipes; IV – suprir as necessidades das Unidades de Saúde da Família, no que diz respeito a recursos humanos, material de consumo e insumos médico-hospitalares e com período de abrangência de julho/2003 a outubro/2004, no valor de R$28.904.621,85 (vinte e oito milhões, novecentos e quatro mil, seiscentos e vinte e um reais e oitenta e cinco centavos).

Inicio informando que o TC/007727/2004 (Item I) foi levado a julgamento na 2.820ª Sessão Ordinária, ocasião em que, na fase de discussão, o Conselheiro Maurício Faria, na qualidade de Revisor, propôs o julgamento conjunto dele com o da análise da Execução, examinada no TC/007125/2004 (Item II), que se encontrava em fase de instrução, o que me levou a retirá-lo de Pauta, na forma do artigo 172, inciso IV[1] do Regimento Interno e encaminhá-los novamente à SFC, para que o Órgão respondesse às indagações do Revisor.

Sendo assim, permito-me começar por relatar o TC/007727/2004 (Item I) a partir dessa proposta, que trouxe *novos fatos* a serem examinados, apenas aduzindo que, na fase que antecedeu a ela, a SFC opinara pela regularidade do Convênio e do Termo de Aditamento nº 16/2004 e pela irregularidade dos demais e de sua Execução, enquanto a Assessoria Jurídica de Controle Externo considerara existir compatibilidade de objeto da SPDM para prestar os serviços, mas não para a UNIFESP fazê-lo, já que realizava atividades de ensino. Opinara, dessa maneira, pela irregularidade do Convênio e de todos os Termos de Aditamento, relevando apenas a publicação extemporânea dos Ajustes e a intempestividade dos Despachos Autorizatórios, eis

[1] **Art. 172**. "O julgamento poderá ser adiado, quer na fase de debates, quer na de votação, observadas as normas do artigo 182, deste Regimento, quando: (...) **IV -** o Relator requerer a retirada de pauta de processo a seu cargo, para inclusão em data posterior".

que assinados pelo Secretário, posicionamento este compartilhado *"in totum"* pela Secretaria-Geral, enquanto a Procuradoria da Fazenda Municipal pugnara pela regularidade de todos os Instrumentos.

Outrossim, nessa primeira fase foram ouvidos a Pasta, de forma conjunta Gonzalo Vecina Neto, na qualidade de Secretário à época e Celso Scazufka como Secretário Substituto apenas em relação ao TA nº 17/2004, a SPDM e a UNIFESP.

Sucede que a partir da proposta do Conselheiro Revisor, que indagou o motivo da assinatura de diversos Termos de Aditamento entre os anos de 2003 e 2004 para a liberação dos valores para o custeio do Programa Saúde da Família e se havia relação entre estes fatos e as diversas irregularidades constatadas na Execução (TC/007125/2004 – Item II), a SFC esclareceu que tal se deu em razão da disponibilização parcelada dos recursos para o repasse, concluindo, assim, pela irregularidade dos TAs por ausência de empenho suficiente para atender à despesa do exercício. Além disso, retirratificou seu pronunciamento inaugural considerando, agora, irregulares todos os Ajustes, da seguinte forma:

a) O Convênio e o Termo de Aditamento nº 16/2004 por: (1) atraso[2] da publicação no Diário Oficial da Cidade; (2) ausência de previsão da despesa para o exercício no Despacho Autorizatório[3] e (3) ausência de Nota de Empenho[4] em valor suficiente para cobrir as despesas do exercício;

b) Os Termos de Aditamento nºs 01, 04, 05, 06, 07 e 08/2003, 12, 14, 15 e 19/2004 por: (1) atraso na publicação no Diário Oficial da Cidade; (2) intempestividade do Despacho Autorizatório e (3) intempestividade da Nota de Empenho[5];

c) Os Termos de Aditamento nºs 02 e 03/2003, 10, 11, 13, 17 e 18/2004 por: (1) intempestividade do Despacho Autorizatório e da (2) intempestividade da Nota de Empenho.

---

[2] Afronta ao artigo 26 da Lei nº 13.278/2002. **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] Em afronta ao artigo 60 da Lei federal nº 4.320/64. **Art. 60.** É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
[4] Em infringência ao artigo 61 da Lei federal nº 4.320/64. **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.
[5] Em infringência aos artigos 60 e 61 da Lei federal nº 4.320/64. **Art. 60.** É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. **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.

Na sequência, por cautela, foram os autos enviados ao Conselheiro Mauricio Faria, que considerou que o novo Relatório da SFC contemplou as adequações por ele propostas na 2.820ª Sessão Ordinária.

Passo, agora, ao exame da Execução do Convênio, objeto do TC/007125/2004 (Item II), pelo qual a SFC examinou os controles exercidos pela Pasta, a prestação de contas do Complexo UNIFESP-SPDM estabelecido pela Portaria SMS nº 2.069/03 e a análise contábil e fiscal dos bens adquiridos pelo Complexo, consoante Portaria SF nº 56/02, constatando as seguintes irregularidades:

1. Implantação de 78 das 89 equipes previstas até outubro/2004, sendo que 68 estavam completas e 10 eram formadas por um Enfermeiro e Agentes Comunitários;

2. O Plano de Trabalho contempla 31 Médicos que foram destinados a Hospitais e Prontos-Socorros, e não ao Programa Saúde da Família, configurando destinação indevida de recursos orçamentários;

3. O valor repassado para atender às despesas com a Folha de Pagamento, relativo aos Médicos especialistas, onera dotação imprópria;

4. Falta de aplicações financeiras pela totalidade dos valores cuja previsão de uso ultrapassava um mês, consoante artigo 116, § 4º da Lei nº 8.666/93;

5. Realização de repasses financeiros sem a análise contábil e fiscal das prestações de contas pelas Coordenadorias Financeira-Orçamentária e do PSF, em desrespeito à Portaria nº 2.069/03;

6. Fragilidade dos controles na movimentação dos recursos financeiros, eis que se observou diferença de R$ 203.701,55 (duzentos e três mil, setecentos e um reais e cinquenta e cinco centavos) no saldo do extrato bancário de outubro/04 em comparação com os Balancetes Financeiros, que já tinham sido refeitos pela Conveniada;

7. Despesas administrativas de R$ 1.533.584,16 (um milhão, quinhentos e trinta e três mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e dezesseis centavos) representam 5,31% do repasse de R$ 28.904.621,85 (vinte e oito milhões, novecentos e quatro mil, seiscentos e vinte e um reais e oitenta e cinco centavos) e ultrapassam o limite de 3% do total repassado pela Pasta e estabelecido na Portaria SMS nº 2.069/03;

8. Os procedimentos para a incorporação dos bens adquiridos pela UNIFESP não tinham sido adotados até outubro de 2004, descumprindo a Portaria 56/02;

9. Diferença no valor de R$ 14.056,58 (catorze mil e cinquenta e seis reais e cinquenta e oito centavos) entre os valores apontados nas listas de bens e os demonstrados nos balancetes financeiros (Anexo 8);

10. A locação do imóvel em que estava localizada a Administração (Coordenação do PSF/Complexo UNIFESP-SPDM) foi feita sem a realização de pesquisa de mercado e sem a aprovação da Coordenadoria do PSF/SMS, infringindo o § 2º da Cláusula Nona do Convênio;

11. Pagamentos irregulares feitos à ONG AMAVI e à empresa INCENTIVE HOUSE S.A no importe de R$ 1.107.931,66 (um milhão, cento e sete mil, novecentos e trinta e um reais e sessenta e seis centavos), sem a comprovação da necessidade e/ou efetividade do gasto e falta de justificativa para a despesa.

A SFC considerou ainda necessário que a Pasta instituísse o Conselho de Acompanhamento para gerir a execução e as atividades relacionadas ao Plano de Trabalho, opinando, pois, pela irregularidade da Execução do Convênio em razão da ausência de conferência e da análise da prestação de contas e entendendo ser necessária a restituição do valor de R$ 1.107.931,66 (um milhão, cento e sete mil, novecentos e trinta e um reais e sessenta e seis centavos) pago indevidamente à ONG Amavi e à empresa Incentive House S.A. por se tratar de despesa imprópria, não pertinente ao Programa de Saúde da Família.

No prosseguimento, foram ouvidos a Pasta, Gonzalo Vecina Neto, na qualidade de Secretário, à época, a UNIFESP e a SPDM, sem, no entanto, suas defesas convencerem a SFC e a AJCE, que mantiveram o entendimento pela irregularidade da Execução.

Na sequência, como já apontado, sobreveio a proposta do Conselheiro Mauricio Faria, quando do julgamento do Convênio (TC/007727/2004 – Item I), para que esta Execução e o Ajuste passassem a tramitar em conjunto, o que foi por mim acolhido. Sendo assim, por necessário, encaminhei, mais uma vez, os autos a SFC para atender ao por Sua Excelência sugerido, indagando, ainda, à Unidade, se o valor pago de R$ 28.904.621,85 (vinte e oito milhões, novecentos e quatro mil, seiscentos e vinte e um reais e oitenta e cinco centavos) era todo irregular e, caso contrário, para indicar a parcela assim considerada.

A SFC informou que as irregularidades da Execução se referem à falta de conferência e análise das prestações de contas, não tendo relação com os Aditamentos examinados no TC/007727/2004 (Item I). De outra parte, esclarecendo minha indagação a partir da proposta formulada pelo Revisor, constatou que, do valor auditado, devem ser devolvidos aos cofres públicos R$ 1.107.931,66 (um milhão, cento e sete mil, novecentos e trinta e um reais e sessenta e seis centavos), como anteriormente relatado acrescentando, agora, a quantia de R$ 666.445,50 (seiscentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos) relativa às despesas administrativas pagas acima do limite estabelecido no Convênio.

Ainda uma vez, por cautela, encaminhei os autos ao Conselheiro Mauricio Faria que entendeu que o novo relatório da SFC contemplou suas preocupações.

A partir da devolução dos 2 (dois) processos, que passaram a tramitar em conjunto, e após a aquiescência do Conselheiro Revisor, considerei necessário reabrir a instrução processual oportunizando o contraditório e a ampla defesa à Secretaria, às Conveniadas, seus responsáveis e Ordenadores das Despesas, já que as ponderações do Conselheiro Revisor trouxeram matéria nova a ser examinada, bem como porque a SFC, no primeiro processo, retificou seu posicionamento para considerar irregulares todos os Instrumentos e a Execução.

Destaco, então, os pronunciamentos mais importantes proferidos ao longo dessa nova etapa da instrução processual:

I) No TC/007727/2004: Análise Formal do Convênio e dos Aditamentos:

Gonzalo Vecina Neto, então Secretário, reconheceu os atrasos na publicação e emissões de empenhos ponderando, no entanto, que ocorreram para evitar que os serviços sofressem solução de continuidade;

SPDM: explicou que a Entidade é reconhecida como de utilidade pública nos âmbitos Municipal, Estadual e Federal e qualificada como Organização Social na área da Saúde e descreveu as atividades praticadas no Convênio;

II) No TC/007125/2004: Execução

a) Pasta: em relação à despesa administrativa de 3% no valor de R$ 666.445,50 (seiscentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos), esclareceu que

seguiu as orientações da Coordenadoria de Orçamento e Finanças e, para a questão das equipes do Programa, que não era sua competência delas cuidar. Já em relação à diferença de R$ 203.701,55 (duzentos e três mil, setecentos e um reais e cinquenta e cinco centavos) informou que estava sendo regularizada pela UNIFESP;

b) UNIFESP e SPDM, em primeiro pronunciamento, explicaram que os pagamentos efetuados para a Incentive House e Amavi, no valor de R$ 1.107.931,35 (um milhão, cento e sete mil, novecentos e trinta e um reais e trinta e cinco centavos) foram direcionados às Equipes de Retaguarda, que ministravam cursos de capacitação aos profissionais que atenderiam ao Programa Saúde da Família, com o objetivo de tornar mais eficiente o atendimento;

c) SPDM, Carlos Alberto Garcia Oliva e Ulysses Fagundes Neto, responsáveis legais das Conveniadas: em outra oportunidade, em manifestação conjunta explicaram que a demanda reprimida por consultas, na transição do modelo PAS para o Programa de Saúde para a Família – PSF, fez a Pasta solicitar a cooperação da SPDM para garantir a retaguarda dos atendimentos do PSF, através da contratação de Médicos por tempo determinado. Foram essas ações que originaram o pagamento aos Médicos pela empresa Incentive House S.A., no valor de R$ 446.431,66 (quatrocentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e trinta e um reais e sessenta e seis centavos). Não obstante, aduziram que a Secretaria e o Ministério da Saúde formalizaram um Termo de Ajuste Sanitário – TAS por meio do qual a Pasta devolveu recursos ao Órgão Federal sem, no entanto, juntarem aos autos os documentos comprobatórios. Reafirmaram, outrossim, o pronunciamento anterior quanto aos pagamentos à ONG Amavi, de que o valor de R$ 661.500,00

(seiscentos e sessenta e um mil e quinhentos reais) ocorreu para a realização do programa de capacitação dos profissionais que atuaram na Retaguarda do PSF. Requereram a regularidade da Execução ou, ao menos, o reconhecimento de seus efeitos financeiros;

d) Gonzalo Vecina Neto asseverou que o PSF foi regulamentado pela Portaria nº 2.069/03, a partir da qual novos procedimentos relacionados à prestação de contas foram implantados; que os serviços essenciais do Programa não poderiam ser interrompidos para o preenchimento de documentos relacionados aos parâmetros fiscais e contábeis; que não restou comprovado prejuízo ao Erário e que os serviços foram prestados respeitando-se o interesse público. Requereu a regularidade da Execução do Convênio;

e) Joana Azevedo da Silva aderiu integralmente à defesa de Gonzalo Vecina Neto, anteriormente relatada.

De se ressaltar, ainda, que o Cartório certificou o falecimento de Celso Scazufka Ribeiro à fl. 857 do TC/007727/2004, Ordenador na condição de Secretário Substituto apenas para o TA nº 17/2004 e que havia se defendido na fase que antecedeu a proposta do Revisor.

As defesas mencionadas não modificaram os pronunciamentos derradeiros da SFC e da AJCE que reafirmaram a irregularidade de todos os Instrumentos e da Execução.

De sua parte, a PFM requereu o acolhimento dos Instrumentos e da Execução ou, ao menos, diante da inexistência de comprovação de prejuízo ao Erário, de dolo ou má-fé dos agentes, a aceitação dos efeitos jurídicos, financeiros e patrimoniais, sem aplicação de qualquer sanção aos agentes púbicos, nos termos do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

A Secretaria-Geral concordou com a SFC quanto à possibilidade da escolha da UNIFESP e, divergindo dos Órgãos Técnicos, opinou pela *regularidade* do Convênio

e de todos os TAs porque considerou, além das ressalvas da AJCE, que a intempestividade da Nota de Empenho e ausência de previsão de despesa para o exercício no Despacho Autorizatório, não são capazes, por si só, de levar à irregularidade dos Ajustes, restando, no entanto, a apuração das responsabilidades de quem lhes deu causa. Já em relação à Execução, concordou com a SFC e com a AJCE e opinou pela sua irregularidade, destacando que as infringências decorreram da falta de conferência e análise da prestação de contas.

Encerrada a instrução processual, deferi pedido de prazo complementar de Gonzalo Vecina Neto em ambos os processos, porém, regularmente intimado, deixou transcorrer *"in albis"* os prazos, conforme Certidões de fls. 948 e 1.422.

Por fim, aduzo que a reabertura da instrução processual do TC/007727/2004 (Item I), a partir da proposta formulada pelo Conselheiro Revisor, exigiu o retorno também do processo de TC/007125/2004 (Item II) para a SFC que, como relatei, modificou seu posicionamento, sendo necessário reabrir a fase do contraditório e ampla defesa, nos 2 (dois) processos que contaram, então, com a apresentação de 7 (sete) defesas, entre Ordenadores, Pasta e Contratadas. Tal fato, aliado à edição das Portarias nºs 147/2020, 116, 159 e 239/2021, que suspenderam os prazos processuais e administrativos dos processos físicos e, ainda, a respectiva tramitação interna em razão da pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19), dos quais são exemplos os TCs em julgamento, fizeram com que a tramitação desses processos tomasse mais tempo do que o costumeiro.

É o relatório.

VOTO

Examinam-se, nesta oportunidade, no TC/007727/2004 (Item I), o Convênio nº 22/SMS-PSF/2003, os Termos de Aditamento de nºs 01 a 08/2003 e 10 a 19/2004, firmados entre a Secretaria Municipal de Saúde, a Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, atual Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina e a Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, para a implantação e manutenção do Programa Saúde da Família em diversos Distritos, bem como, no âmbito do TC/007125/2004 (Item II), sua

Execução Parcial, com período de abrangência de julho/2003 a outubro/2004, no valor de R$ 28.904.621,85 (vinte e oito milhões, novecentos e quatro mil, seiscentos e vinte e um reais e oitenta e cinco centavos).

O primeiro ponto que merece atenção no Convênio é saber se as Conveniadas tinham capacidade para neles figurar. A resposta é positiva. Durante a instrução processual, a AJCE convenceu-se da compatibilidade da SPDM, examinando o seu Estatuto Social. Já para a UNIFESP, considerou que ela não poderia tê-lo firmado porque desenvolvia atividades de ensino. Afasto, no entanto, tal entendimento porque o artigo 3º[6] da Lei federal nº 8.957/1994 estabelece que também é competência UNIFESP *"prestar serviços técnicos hospitalares à comunidade e a instituições públicas e privadas"* pelo que o Convênio foi validamente assinado pela UNIFESP e pela SPDM.

Ainda em relação ao Convênio, a SFC esclareceu a questão formulada pelo Revisor, Conselheiro Mauricio Faria, informando terem sido assinados diversos TAs em razão da disponibilização parcelada dos recursos para repasse. Aduziu a Pasta que as transferências federais eram repassadas mensalmente, enquanto que em relação às municipais, a então Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico não disponibilizou as cotas orçamentárias para todo o ano, sendo descongeladas parceladamente.

Volto-me, agora, às irregularidades detectadas pela SFC no Convênio pedindo vênia para começar pela: *ausência de previsão de despesa para o exercício no Despacho Autorizatório* e *Nota de Empenho em valor insuficiente para cobrir as despesas do exercício*, porque relacionadas entre si e também integradas com a disponibilização parcelada dos recursos. É que, se os recursos foram disponibilizados de forma parcelada, aos gestores competia apenas empregá-los da forma como eram liberados, até porque o objeto – implantação e manutenção do Programa Saúde da Família - não podia ser interrompido. Afasto dessa forma tais irregularidades.

Das demais irregularidades apontadas pela SFC, considero formal o *atraso da publicação do Ajuste e de diversos TAs no Diário Oficial da Cidade*, relevando-as.

---

[6] Art. 3º "A Universidade Federal de São Paulo terá por objetivo ministrar o ensino de graduação e pós-graduação, promover cursos de extensão universitária e desenvolver a pesquisa, as ciências, as letras e as artes, podendo, também, prestar serviços técnicos hospitalares à comunidade e a instituições públicas ou privadas".

Quanto à *intempestividade do Despacho Autorizatório,* acolho a manifestação da AJCE e da SG de que foram os TAs assinados pelo Secretário, convalidando, então, a intempestividade. Desse modo, também a afasto.

Já para a *intempestividade da Nota de Empenho* observo que:

a) Nos Termos de Aditamento nºs 01, 04, 05 e 06/2003 e 10/2004: o Despacho Autorizatório foi anterior à emissão das Notas de Empenho, razão pela qual os Ajustes podem ser acolhidos como regulares;

b) Nos Termos de Aditamento nºs 02, 03, 07 e 08/2003, 11, 17, 18 e 19/2004: o Despacho Autorizatório foi concomitante à emissão da Nota de Empenho, o que os torna regulares;

c) Nos Termos de Aditamento nºs 12, 13 e 14/2004: o Despacho de Autorização foi assinado apenas um dia depois da emissão das Notas de Empenho, o que me conduz, excepcionalmente, a relevar a falha;

d) No Termo de Aditamento nº 15/2004: os Despachos Autorizatórios são de 23 e 28 de junho e 31 de agosto e as Notas de Empenho foram emitidas em 22 de junho, apenas um dia antes do primeiro Despacho de Autorização, podendo ser excepcionalmente relevada.

Com esses argumentos, julgo regulares o Convênio nº 22/SMS-PSF/2003 e todos os Termos de Aditamento.

Volto-me, agora, ao exame de sua Execução, tratada no TC/007125/2004 (Item II), no qual a SFC encontrou 11 (onze) irregularidades já relatadas, que podem ser agrupadas em: I) problemas na conferência e análise da prestação de contas e II) necessidade de restituição dos seguintes valores: a) R$ 1.107.931,66 (um milhão, cento e sete mil, novecentos e trinta e um reais e sessenta e seis centavos) pagos indevidamente à ONG Amavi e à empresa Incentive House S.A. e b) R$ 666.445,50 (seiscentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e cinco reis e cinquenta centavos) relativos às despesas administrativas pagas acima do limite estabelecido no Convênio.

Inicio reconhecendo as dificuldades para a implantação do Programa Saúde da Família, objeto do Convênio, que contemplou mais de 10 (dez) Distritos de Saúde,

entendendo que a transição do modelo anterior – PAS – para o PSF pode ter interferido na eficiência da prestação de contas, já que se preferiu não interromper os serviços médicos (consultas e procedimentos diagnósticos), dada sua essencialidade, ficando, assim, a prestação de contas em segundo plano.

Ocorre que, prestar contas é obrigação de todo o gestor, uma vez que o dinheiro público não lhe pertence. Trata-se de mandamento constitucional contido no parágrafo único[7] do artigo 70 e, dessa forma, as infringências de nºs **1** a **6** e **8** a **10** do primeiro Relatório da SFC, de diversas ordens, demonstram deficiências na prestação de contas. O tempo decorrido, porém, me faz crer ser mais eficiente fazer determinações à Pasta do que apenar os responsáveis e o faço considerando que os serviços de saúde são essenciais, bem como que a UNIFESP e a SPDM continuam figurando como Contratadas e/ou Conveniadas, tendo em vista o seu reconhecimento nesta área. Penso, assim, que o interesse público será melhor alcançado com as determinações ao final, pelo que aceito, então, os efeitos financeiros nesta parte.

Já com relação às irregularidades de nºs **7** e **11**, são elas de maior porte e não convenceram os Órgãos Técnicos e nem a SG, apesar das diversas oportunidades que a Pasta, os Ordenadores da Despesa e as Conveniadas tiveram durante a alargada instrução processual.

A de **nº 7** – devolução de R$ 666.445,50 (seiscentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos), referente às despesas administrativas pagas acima do limite de 3% estabelecido no Convênio –, a UNIFESP e SPDM reconheceram que em alguns momentos o teto foi ultrapassado, asseverando que, para o Convênio seguinte (de nº 44/2004), o percentual foi extinto. Gonzalo Vecina, de sua vez, informou que a Pasta fez mudanças drásticas a partir de janeiro/2004, com o objetivo de reduzir os gastos administrativos. As explicações, no entanto, não convenceram a SFC, que manteve a irregularidade, pelo que com ela concordo, por considerar que o limite legal deveria ter sido obedecido.

---

[7] **Art. 70.** (...). **Parágrafo único.** Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Para a de **nº 11** – pagamentos irregulares à ONG Amavi e à empresa Incentive House S.A. –, a UNIFESP e a SPDM explicaram que o valor de R$ 1.107.931,35 (um milhão, cento e sete mil, novecentos e trinta e um reais e trinta e cinco centavos) foi direcionado à Equipe de Retaguarda, que ministrava cursos de capacitação aos profissionais que atenderiam ao PSF, o que se mostrou necessário após alguns meses da implantação ao Programa, e teve o objetivo de tornar mais eficiente o seu atendimento. Esclareceram, ainda, que as parcelas destinadas à ONG Amavi – R$ 661.500,00 (seiscentos e sessenta e um mil e quinhentos reais) - serviram para pagar tais capacitações. Já o valor direcionado para a empresa Incentive House S.A. – R$ 446.431,66 (quatrocentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e trinta e um reais e sessenta e seis centavos) – se deveu ao pagamento de Médicos contratados por tempo determinado, enquanto os concursos públicos eram realizados pela Pasta, tendo sido esta, segundo as partes, a solução encontrada pela Secretaria diante da desativação das Cooperativas do PAS e da demanda reprimida por atendimentos médicos. Assim, a empresa contratou profissionais para atuar na retaguarda das equipes de saúde da família.

Entendo que os cursos de capacitação encontram amparo na Cláusula Quarta, inciso IV[8], do Convênio, que versa sobre o Plano de Trabalho. O problema está na contratação de Instituição – ONG Amavi – e de empresa – House Incentive S.A. – que não figuraram nos Instrumentos como Conveniadas e, ainda assim, receberam dinheiro público. Dessa forma, não posso considerar regulares as despesas com elas efetuadas.

Diante de todo o exposto, julgando regulares o Convênio nº 22/SMS-PSF/2003 e todos os Termos de Aditamento examinados, mas irregular a sua Execução, aceitando em parte os efeitos financeiros decorrentes, dado o tempo decorrido, à exceção dos valores de R$ 666.445,50 (seiscentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos) e de R$ 1.107.931,66 (um milhão, cento e sete mil, novecentos e trinta e um reais e sessenta e seis centavos), pelo desembolso dos quais entendo ter havido dano aos cofres públicos, deve a Pasta promover as medidas necessárias à sua restituição ao Erário, com a devida atualização monetária e consectários legais.

---

[8] **Cláusula Quarta – Do Plano de Trabalho:** "Para a implementação do objeto deste Convênio e da consolidação de suas metas, as partícipes definirão as etapas a seguir enumeradas, as quais poderão ocorrer sucessiva, paralela ou reiteradamente, conforme a conveniência de momento: (...) **IV** – capacitação, treinamento e educação permanente do pessoal contratado".

Por fim, faço as seguintes determinações à Secretaria:

1. Observar, com rigor, a prestação de contas dos seus Ajustes;

2. Cumprir fielmente o Plano de Trabalho;

3. Em relação ao item 10 da Execução Contratual (ausência de pesquisa de mercado para locar o imóvel da Administração – Coordenação do PSF/Complexo UNIFESP-SPDM), não obstante meu entendimento pela possibilidade de acolher seus efeitos financeiros, face ao tempo decorrido e à ausência de apontamento quanto a prejuízo específico decorrente do ponto, determino que a Secretaria observe, com rigor, a necessidade de se aferir a adequação dos preços de locação aos valores praticados pelo mercado, bem como, no caso do imóvel em questão ainda ser locado pela Prefeitura, seja comprovada a razoabilidade do montante pago como contrapartida a eventual locação vigente.

Oficie-se ao Ministério Público do Estado de São Paulo, à Secretaria Municipal de Saúde e à Controladoria Geral do Município, dando-lhes ciência do julgamento em análise.

É o voto.

TCM, 1º de setembro de 2021.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

TPF/RB

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – VOTO EM SEPARADO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – REVISOR

TC/007727/2004 e TC/007125/2004

VOTO EM SEPARADO

Cuidam os autos do exame do Termo de Convênio nº 22/SMS-PSF/2003 e seus Termos Aditivos 01 a 08/2003 e 10 a 19/2004, bem como da execução do referido Ajuste no período de julho/2003 a outubro/2004, celebrados entre a Secretaria Municipal de Saúde e Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP – e Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM, para implantação e manutenção do Programa Saúde da Família.

Na esteira dos posicionamentos de Auditoria e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, Voto pela irregularidade do Convênio e respectivos Termos Aditivos, por considerar irregular a metodologia adotada de assinatura de Termos Aditivos mensais para a promoção do repasse mensal. Relevo, todavia, as falhas formais de publicação extemporânea e intempestividade do despacho de autorização, já que todos os instrumentos foram assinados pelo titular da pasta.

Quanto ao exame da execução parcial do ajuste, referente ao período de julho de 2003 a outubro de 2004, a instrução processual revelou graves irregularidades que impedem o acolhimento da referida execução, notadamente quanto à deficiência na prestação de contas; despesas administrativas pagas acima do limite de 3% estabelecidas no Convênio com apontamento de necessidade de devolução de R$ 666.445/50 (seiscentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e cinco reais e cinquenta centavos) e pagamentos irregulares à ONG Amavi e à empresa Incentive House S.A. no valor de R$ 1.107.931,35 (um milhão, cento e sete mil, novecentos e trinta e um reais e trinta e cinco centavos), o que impedem, por conseguinte, o reconhecimento dos efeitos financeiros produzidos, devendo a Origem promover as medidas para restituição ao Erário dos valores apurados.

Plenário Conselheiro PAULO PLANET BUARQUE, 1º de setembro de 2021.

MAURICIO FARIA
Conselheiro

III – VOTO EM SEPARADO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA

TC/007727/2004 e TC/007125/2004

VOTO

Quanto à análise formal do Convênio nº 022/SMS-PSF/2003 e seus Termos Aditivos 1 a 3 de 2008 e 10 a 19 de 2004, acompanho os pareceres da Auditoria e da Assessoria Jurídica de Controle Externo (e o Relator) quanto à regularidade dos instrumentos, eis que as falhas apontadas referentes a atrasos na publicação, intempestividade do despacho autorizatório e extemporaneidade e insuficiência de empenho possuem natureza formal, não tendo o condão de macular os instrumentos, inclusive se considerar os mais recentes julgados deste Tribunal.

No que diz respeito à execução do convênio, compreendendo o período de julho/2003 a outubro/2004, com valor pago de R$ 28.904.621,85 (vinte e oito milhões, novecentos e quatro mil, seiscentos e vinte e um reais e oitenta e cinco centavos) acompanho igualmente os pareceres unânimes dos Órgãos Técnicos no sentido de sua irregularidade.

Conforme apontou a Auditoria, a Secretaria Municipal de Saúde não realizava a necessária análise e conferência das prestações de contas apresentadas pela Entidade parceira, o que significa dizer que não havia controle e fiscalização sobre a aplicação dos recursos repassados.

Corroborou tal infringência o fato de a Auditoria ter apontado o pagamento indevido de R$ 1.107.931,66 (um milhão, cento e sete mil, novecentos e trinta e um reais e sessenta e seis centavos) à Organização Não Governamental Associação Mais Vida – Promoção e Educação em Saúde, Desenvolvimento Social e Comunitário – AMAVI, e à Empresa Incentive House S.A., sendo considerada despesa imprópria, eis que não pertinente à implantação do Programa Saúde da Família e cuja realização não restou comprovada nos autos segundo relatório da Auditoria.

Sobre os pagamentos realizados para a AMAVI, apurou-se que não foram apresentados os comprovantes da realização da despesa conforme a Auditoria detalhou as folhas 211/242. Quanto aos pagamentos para a empresa Incentive House S.A., verificou-se que as importâncias constantes das cópias das Notas Fiscais apresentadas (fls. 220/224), não conferiam com os valores dos cheques emitidos para os pagamentos, conforme relação apresentada pela Conveniada (fls. 219) e cópias dos extratos bancários (fls. 78/101)

As contratações das aludidas ONGs teriam tido por escopo a realização de cursos, treinamento e capacitação de médicos, enfermeiros e técnicos.

Todavia, de acordo com a Auditoria deste Tribunal, frente às informações sobre os cursos ministrados no período do Convênio ora sob julgamento, verificou-se que não houve nenhum curso ou treinamento promovido por estas entidades.

Em visitas realizadas nas Unidades de Almirante Delamare, AE Dr. Geraldo da Silva e Milton Santos, os respectivos dirigentes desconheciam por completo o Programa de Estímulo ao Aumento da Produtividade.

Durante a instrução, a Auditoria solicitou junto ao COMPLEXO UNIFESP-SPDM esclarecimentos sobre a prestação dos serviços contratados com a Incentive House, incluindo o envio de cópias do contrato referente aos serviços prestados para o "Programa de Estímulo ao

Aumento da Produtividade", as notas fiscais e os comprovantes de pagamentos, a necessidade da contratação e os critérios para distribuição dos prêmios e respectivas relações mensais dos beneficiários, bem como justificativas sobre a vantajosidade entre o pagamento direto pela Conveniada e a contratação de empresa intermediária com a cobrança de taxa de administração de 11%.

Sobre o contrato com a AMAVI, foram solicitados os comprovantes de pagamentos e as respectivas comprovações da efetividade dos serviços prestados referentes aos treinamentos, tais como: carga horária de cada curso realizado, conteúdo programático, período de realização, relação dos participantes e comprovação de frequência, identificação do professor ministrante e o valor da hora-aula, total pago a cada professor e o respectivo recibo.

O COMPLEXO UNIFESP-SPDM respondeu que não dispunha dessas informações, comprometendo-se a emitir "uma solicitação às ONGs", o que terminou por não ser comprovado nos autos.

Note-se que, a despeito de a instrução dos presentes autos ter se mostrado completa, eis que a praxe deste Tribunal não incluía a convocação dos contratados pelos terceiros interessados envolvidos no acompanhamento da execução contratual, os recentes debates acerca da possibilidade de análise e julgamento direto das prestações de contas das Organizações Sociais contratadas para gestão de equipamentos públicos caminham para uma necessária mudança de postura.

Com efeito, em muito teria contribuído para a elucidação dos apontamentos, o chamamento das ONGS contratadas pela Instituição Parceira (SPDM-Organização Social) para apresentar nestes autos esclarecimentos e todo o rol de documentos indicado pela Auditoria.

Ocorre que em pesquisa realizada junto à Receita Federal foi apurado que as referidas ONGs encontram-se inativas desde 2012 (Incentive House) e 2020 (IMAVI), inviabilizando, nesta fase, qualquer iniciativa nesse sentido no âmbito e alcance da atuação do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

Além dos pagamentos indevidos por serviços não executados, a Auditoria atestou o não cumprimento integral do objeto do convênio, tendo em vista que apesar de serem previstas a implantação de 89 [oitenta e nove] equipes, até outubro/04, havia apenas 78 [setenta e oito], das quais, somente 68 [sessenta e oito] equipes encontravam-se completas com a presença do profissional médico, enquanto as outras 10 [dez] equipes encontravam-se sem a participação de médico, sendo compostas apenas por enfermeiros e agentes comunitários, desatendendo, portanto o estabelecido no Plano de Trabalho em quesito essencial, que é a implantação de equipes de atendimento compostas por médicos.

Outrossim, o Plano de Trabalho indicava a existência de 31 [trinta e um] médicos destinados a Hospitais e Prontos Socorros e não ao Programa Saúde Família.

É cediço que médicos que atendem em Hospitais e Prontos Socorros são profissionais especialistas destinados ao atendimento de média complexidade e não a atenção básica, o que indica que tais contratações não poderiam ser objeto do presente convênio, configurando, portanto, destinação indevida de recursos orçamentários.

Trata-se de apontamento relevante na medida em que no período auditado, o valor repassado para atender as despesas de Folha de Pagamento referente aos médicos lotados nos Prontos Socorros e Hospitais foi de R$ 6.375.892,35 (seis milhões, trezentos e setenta e cinco mil,

oitocentos e noventa e dois reais e trinta e cinco centavos), montante que representa 22% (vinte e dois por cento) do valor total do convênio.

De outra parte, segundo a Especializada, a Instituição parceira descumpriu o disposto no inciso IV da Cláusula Sexta do Convênio, ao apresentar despesas administrativas acima de 3% [três por cento] do total repassado pela Secretaria Municipal de Saúde.

Em razão disso, a Auditoria indicou que deveria ter sido glosado o montante de R$ 666.445,50(seiscentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos)[9] em decorrência de traduzir gastos com despesa administrativa acima do limite de 3% [três por cento] do valor total repassado.

As defesas e justificativas apresentadas não foram suficientes para alterar o posicionamento dos Órgãos Técnicos, ficando ratificadas as conclusões da Auditoria no sentido do não cumprimento integral do objeto do convênio, com destaque para a absoluta ausência de fiscalização das prestações de contas da Conveniada, indicando descontrole e incerteza quanto à aplicação dos recursos a ela repassados, bem como a não realização e cumprimento do quanto estabelecido no ajuste, fato que levou ao pagamento de instituições que foram contratadas para serviços não afetos ao escopo do presente convênio e, ainda, que sequer tiveram a sua execução comprovada, fatos esses que somados configuram, com toda certeza, prejuízo ao erário e à coletividade que não recebeu o serviço na forma pactuada.

Diante do exposto, JULGO IRREGULAR A EXECUÇÃO CONTRATUAL referente ao período de julho/2003 a outubro/2004, SEM A ACEITAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS.

Determino à Origem que adote as medidas cabíveis visando à cobrança da SPDM do valor de R$1.107.931,66 (um milhão, cento e sete mil, novecentos e trinta e um reais e sessenta e seis centavos – data base julho/2004), referente a serviços pagos às ONGs AMAVI e INCENTIVE HOUSE S.A., por tratar-se de despesas não pertinentes ao objeto do convênio e cuja execução não restou comprovada nos autos, bem como do valor de R$ 666.445,50 (seiscentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos), referente a despesas administrativas pagas acima do limite estabelecido no convênio, todos devidamente atualizados e corrigidos.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É como voto.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 01 de setembro de 2021.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Corregedor

[9] (Resultado do cálculo R$ 1.533.584,16 – R$ 867.138,66) assim calculado: aplicando-se o percentual autorizado de 3% sobre o total pago ao COMPLEXO UNIFESP-SPDM (R$ 28.904.621,85 x 3%) tem-se o valor de R$ 867.138,66 (oitocentos e sessenta e sete mil, cento e trinta e oito reais e sessenta e seis centavos) como sendo o total permitido para as despesas administrativas.