



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

53ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 15 /12/2020

PROCESSO TCE-PE N° 16100351-5

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2015

UNIDADE JURISDICIONADA: Secretaria de Saúde do Recife
Fundo Municipal de Saúde do Recife

INTERESSADOS:

Berenice de Oliveira Timoteo

ELIANE MENDES GERMANO LINS

FELIPE SOARES BITTENCOURT

Fernanda Casado

FERNANDA EMANUELE ARANTES CASTRO DA SILVA

GABRIELLA CRISTINA PEREIRA DE OLIVEIRA LIMA

George Pierre de Lima Souza

HELIO MAX DE CARVALHO FIGUEREDO

HOSPITAL MARIA LUCINDA

Jailson de Barros Correia

JOANNA PAULA FREIRE DE LIMA SILVA

Juliana Dias Médicis

LUCIANA LIMA PINHEIRO CAULA REIS

RAFAEL FIGUEIREDO BEZERRA

TARCIANA DE SOUZA MIGUEL CARDOSO

TATIELEM NATACHA LIMA

Zelma de Fátima Chaves Pessoa

RELATÓRIO

O processo em apreciação trata da **Prestação de Contas da Secretaria de Saúde do Recife**, tipo Gestão, relativa ao exercício financeiro de 2015, que teve como Secretário o **Sr. Jailson de Barros Correia**.

Da análise dos autos foi emitido **Relatório de Auditoria** (doc. 74), que aponta algumas irregularidades detalhadas no quadro a seguir (**item 3.1 do Relatório de Auditoria**):



Nº	Título do Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
A1.1	Ausência de cláusulas essenciais no termo de contratualização	R01 - Jailson de Barros Correia	
A1.2	Publicação do termo aditivo ao convênio fora do prazo legal	R01 - Jailson de Barros Correia	
A1.3	Inexistência de norma municipal para o repasse de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais à entidade sem fins lucrativos	R01 - Jailson de Barros Correia	
A2.1	Não adequação dos instrumentos de fiscalização aos prazos e formas estabelecidas no Convênio e normativos	R02 - Fernanda Casado R11 - Eliane Mendes Germano Lins R12 - Tatielem Natacha Lima R13 - Zelma de Fátima Chaves Pessoa	
A2.2	Intempestividade da prestação de contas do convênio	R02 - Fernanda Casado R10 - Fundação Manoel da Silva Almeida	



A2.3	Despesas insuficientemente comprovadas em razão da ausência das notas fiscais	R01 - Jailson de Barros Correia R02 - Fernanda Casado R10 - Fundação Manoel da Silva Almeida	
A2.4	Pagamento de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais com recursos do SUS	R03 - Felipe Soares Bitencourt R04 - Juliana Dias Medicis R05 - Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva R14 - Tarciana de Souza Miguel Cardoso R15 - Berenice de Oliveira Timóteo	



A2.5	Não divulgação dos convênios firmados pela Secretaria de Saúde	R01 - Jailson de Barros Correia R06 - Luciana Lima Pinheiro Caula Reis R07 - Gabriella Cristina Pereira de Oliveira Lima R08 - Joanna Paula Freire de Lima Silva R09 - Rafael Figueiredo Bezerra R10 - Fundação Manoel da Silva Almeida	
A3.1	Os resultados não podem ser mensurados	R01 - Jailson de Barros Correia R02 - Fernanda Casado R11 - Eliane Mendes Germano Lins R12 - Tatiagem Natacha Lima R13 - Zelma de Fátima Chaves Pessoa	



OA.1	Preterição da ordem cronológica de pagamentos	R03 - Felipe Soares Bitencourt R04 - Juliana Dias Medicis R05 - Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva	
OA.2	Não inclusão das dispensas e inexigibilidades de licitação no sistema LICON	R16 - George Pierre de Lima Souza R17 - Helio Max de Carvalho Figueredo	
OA.3	Agente Público como prestador de serviço - Pessoa Física	R01 - Jailson de Barros Correia	
OA.4	Classificação indevida de despesa	R03 - Felipe Soares Bitencourt R04 - Juliana Dias Medicis R05 - Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva	

Devidamente notificados, conforme evidenciam os Documentos n^{os} 75 a 120, nos termos do art. 49 da Lei Estadual n^o 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE) e do Regimento Interno deste Tribunal, os seguintes interessados **apresentaram Defesa escrita**:

- **Rafael Figueiredo Bezerra**: doc. 121;
- **Hélio Max de Carvalho Figueredo**: doc. 155;
- **George Pierre de Lima Souza**: doc. 172;
- **Juliana Dias Medicis**: doc. 174;
- **Felipe Soares Bitencourt**: doc. 185;
- **Jailson de Barros Correia** (Secretário de Saúde): doc. 186;
- **Fernanda Casado**: doc. 195;



- **Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva:** doc. 196;
- **Luciana Lima Pinheiro Caula Reis:** doc. 197;
- **Gabriella Cristina Pereira de Oliveira Lima:** doc. 198;
- **Joanna Paula Freire de Lima Silva:** doc. 199;
- **Tatieleme Natacha Lima:** doc. 200;
- **Zelma de Fátima Chaves Pessoa:** doc. 201;
- **Eliane Mendes Germano Lins:** doc. 202;
- **Berenice de Oliveira Timóteo:** doc. 203;
- **Fundação Manoel da Silva Almeida:** doc. 204, com respectivos anexos, por meio de advogado;
- **Tarciana de Souza Miguel Cardoso:** doc. 226.

Nas peças de **defesa**, constam as alegações de mérito resumidamente apresentadas a seguir.

1. Defesa do Sr. Rafael Figueiredo Bezerra

Segundo o defendente (doc. 121):

- *“houve error in procedendo da equipe de auditoria ao ignorar o princípio da colaboração entre os órgãos de Controle, prejudicando a efetividade do Tribunal de Contas e do próprio sistema de transparência municipal”;*
- *“não há dúvida de que o rigor da lei foi respeitado”;*
- *“A disponibilização do instrumento físico é um “mais” que vem sendo implementado com o apoio da Controladoria, assim como uma série novos elementos de transparência no âmbito municipal”;*
- *“Embora já estejam disponibilizados inúmeros instrumentos de contratos no Portal da Transparência, de fato não constam os convênios, que estão sendo implementados com a implementação do SIGECON âmbito municipal, que é uma das metas da Controladoria com outras Secretarias Municipais e a Emprél para ser concluído no exercício de 2017 e se tornar compulsória em 2019”.*
- *“Essa omissão não transgride a legislação da LAI como levou a crer o relatório ora impugnado, já que os dados do ciclo da despesa e/ou transferências de recursos municipais estão disponibilizados no Portal da Transparência”.*
- *“Todas as despesas e repasses efetuados em favor da Fundação Manoel da Silva de Almeida (Hospital Maria Lucinda), por exemplo, constam no Portal da Transparência do Município (...)”.*
- *“Na sequência são fornecidos dados como: data do pagamento, valor empenhado, valor liquidado, número do empenho e credor, conforme imagens a seguir apresentadas oportunamente pelo convênio em questão”.*



2. Defesa do Sr. Hélio Max de Carvalho Figueredo

Informa o interessado que (doc. 155):

- Foi designado para a função de Gerenciador do Sistema SAGRES /LICON, Módulo de Licitações e Contratos, no âmbito do Município do Recife, por meio da Portaria n^o 220/2011, que estabeleceu, em seu art. 2^o, que as atribuições dos Gerenciadores por ela designados seriam desenvolvidas por prazo certo, a saber, de 2 anos, podendo tal prazo ser prorrogado.
- Tendo início o prazo no dia 02 de fevereiro de 2011, tem-se que o defendente exerceria suas atribuições na referida função até 21 de março de 2013 (DOC n^o 1).
- As dispensas e inexigibilidades de licitação constam de época em o defendente não mais se encontrava exercendo a função de Gerenciador do Sistema SAGRES/LICON.
- Não havendo qualquer previsão de renovação automática, para que houvesse a permanência do defendente na função de Gerenciador do Sistema SAGRES/LICON, era imprescindível a existência de Portaria de prorrogação, expedida em data anterior a 21 de março de 2013, o que não foi feito e, ao contrário disso, o requerente foi dispensado do cargo por meio da Portaria n^o 1413 /2013, de 30/05/2017 (DOC. n^o 03).
- Não está entre as competências do cargo de Diretor Geral de Licitações e Compras a atribuição de inclusão de dispensas e inexigibilidades de licitação no Sistema LICON, razão pela qual se fazia imperiosa a existência de Portaria designando tal atribuição ao referido cargo. *“As dispensas e inexigibilidades no âmbito do Município do Recife são processadas e, por óbvio, alimentadas no LICON pelas próprias unidades jurisdicionadas. As atribuições relativas ao Cargo de Diretor Geral de Licitações e Compras foram previstas pelo art. 4^o do Decreto n^o 19.805/2003, o qual se encontra anexo (DOC n^o 04)”*.
- *“Pelo exposto, tendo em vista que o defendente deixou de ser Gerenciador do Sistema SAGRES/LICON no ano de 2013, resta inconteste que não cumpria a este subscrevente o dever de alimentar o Sistema SAGRES/LICON à época dos fatos relatados pelo Relatório de Auditoria, uma vez que estes são referentes ao ano de 2015”*.
- O defendente é *“parte ilegítima para figurar no pólo passivo da presente demanda, porquanto não possuía, à época dos fatos, competência para gerir o referido Sistema, não havendo que se falar em qualquer vínculo deste petionário com a irregularidade evidenciada pela Equipe Técnica, tampouco sendo cabível sua responsabilização pela omissão indevida”*.



3. Defesa do Sr. George Pierre de Lima Souza

Em sua peça de defesa, o interessado aduz que (doc. 172):

- A responsabilidade imputada ao defendente padece de legitimidade, *“restando certo e inequívoco que a responsabilidade pelo lançamento e formalização dos dados no sistema LICON /SAGRES é privativamente do Representante Legal, in casu, de cada Secretaria”*.
- *“Sem embargo, em resguardo à boa-fé, lealdade processual e legalidade dos atos, entendendo que a legitimidade de parte seria, na verdade, uma questão de mérito, a falta dessa condição equivaleria, por consequência, a ausência do direito material relativo à pessoa do defendente”*. E continua:

3. À oportunidade, destaque-se que o defendente no exercício de uma das suas funções no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco fez parte do grupo de trabalho AUDIN que antecedeu ao sistema SAGRES e, neste particular, colaborou, em especial, com a construção do módulo LICON - Licitações e Contratos. Nessa via, curial dizer que a definição da alimentação dos dados das licitações, dispensas e inexigibilidades no LICON/SAGRES, à época, foi pensada em função do modus operandi da maioria dos municípios pernambucanos. Ou seja, como na quase totalidade dos municípios jurisdicionados, são as comissões de licitação que efetuam o processamento das dispensas e inexigibilidades de licitação, decidiram os gestores pela construção do LICON que aquelas comissões preenchessem os dados das contratações diretas (dispensas e inexigibilidades) no referido sistema.



4. Ocorre que, V. Ex^a., no município do Recife, quem efetua, corretamente, a bem dizer, o processamento das dispensas e inexigibilidades de licitação **não são as comissões de licitação e, sim, os próprios órgãos demandantes das contratações**. Isto se faz na esteira das atribuições que estão definidas para os membros de comissões de licitação, estatuídas tanto no art. 6º, XVI, bem como no art. 51, ambos da Lei Geral de Licitações, *verbis*:

(...).

De mesma sorte, a Lei Municipal nº 17.869 /2013, que esposa sobre as comissões de licitação, vinculadas à extinta Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas, ora Secretaria de Planejamento, Administração e Gestão de Pessoas, **alude que as atribuições das comissões de licitação compreendem tão somente o processamento e julgamento das licitações**.

(...).

5. Assim, a despeito do módulo LICON do SAGRES perquirir os dados da respectiva comissão de licitação como responsável pela formalização dos processos de contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitação), **vale ratificar que, no âmbito do Município do Recife, é o órgão demandante da dispensa ou da inexigibilidade que, por um dos seus agentes, efetua o lançamento dos dados naquele sistema**. *In casu*, dita assertiva é de fácil comprovação, pois, à vista dos autos que materializam as dispensas e inexigibilidades em questão, se verifica



facilmente que não consta qualquer ato que vincule os membros das comissões de licitação aos manejos dos processos de contratação direta. Ou seja, apesar de constar os dados da portaria das comissões de licitação no LICON na aba “Instauração”, quem realiza a alimentação dos dados dos processos de dispensas e inexigibilidades de licitação são as respectivas áreas demandantes, conforme se denota na aba de “Adjudicação/Homologação”, onde consta como usuário responsável pela inserção dos referidos processos no sistema LICON /SAGRES, Marcos Antonio de Melo Silva e, atualmente, responsável pelo acompanhamento dos registros junto ao sistema LICON/SAGRES, a servidora Yolanda Batista Moreira, ambos servidores da Secretaria de Saúde do Recife; esta, Unidade Jurisdicionada demandante, cadastrada no referido sistema. Corroborando com as afirmativas, segue, anexa, a guia de vinculação de Unidade Gestora onde consta a indicação do referido servidor como usuário competente que efetuou o cadastro dos processos de contratação direta no sistema SAGRES, módulo Licitações e Contratos – LICON, bem como a prova de designação da aludida servidora como representante da Secretaria de Saúde na qualidade de Gerenciadora do LICON/SAGRES (**DOC.01**)

6. Nesta linha, não se subsume ao ora defendente, na qualidade de Gerenciador do Sistema SAGRES, Módulo LICON - dos órgãos da Administração Direta da Prefeitura do Recife, que efetuam as contratações mediante licitações processadas pela Secretaria de Planejamento, Administração e Gestão de Pessoas -, o nutrimento dos dados atinentes às dispensas e inexigibilidades de licitação, mas tão somente os dados relativos aos certames licitatórios, formas de contratação que se dão por intermédio das comissões de licitação vinculadas àquela secretaria, nos termos da Lei Municipal nº 17.869/2013.



7. Não por outra razão, o ato que designa o suplicante como Gerenciador do Sistema SAGRES, Módulo LICON, para o exercício de 2017, Portaria nº 2686/2017 (**DOC. 02**), dispõe de forma expressa que o mesmo **não é responsável pela coleta e envio de dados dos processos de dispensa e inexigibilidades de licitação das unidades jurisdicionadas, que especifica.**

8. Insta salientar, ao lanço, que a Secretaria de Saúde do Município, unidade, de fato e de direito, responsável pelo processamento das Dispensas e Inexigibilidades em comento e pelas consequentes contratações, **já realizou o registro no LICON/SAGRES dos processos citados no relatório de auditoria, conforme comprovam os extratos dos registros em anexo (DOC. 03). Assim, pois, resta sanada a irregularidade apontada pela douda Auditoria desse TCE/PE.**

No que pertine à Inexigibilidade de nº 211, **imperioso consignar que a mesma fora manejada no ano de 2016 e não no exercício de 2015**, como apontado pelo r. relatório de auditoria. A bem da verdade, quando ocorreu o cadastro do empenho relativo à despesa contratada, o servidor da Secretaria de Saúde incluiu erroneamente no Portal de Compras o exercício financeiro em que ocorreu a aludida inexigibilidade. **Dessa forma, o seu registro já estava inserto no sistema LICON/SAGRES**, conforme se certifica pela prova anexa (**DOC. 03**)

Ademais, no que tange às Dispensas de números 101 e 102 de 2015, há que se observar que a identificação de possível irregularidade fora feita, pela auditoria, à luz do Portal de Compras. Nessa esteira, impende dizer que os aludidos processos foram cadastrados no Portal de Compras a partir da emissão de empenho pela área



demandante, a bem dizer, a Secretaria de Saúde. Na medida em que há o cadastro do empenho no Sistema Orçamentário e Financeiro - SOFIN, ocorre uma migração de dados atinentes ao processo originário da despesa para o Portal de Compras. Todavia, os processos originários das aludidas despesas foram dispensas de licitação na área de telefonia processados pela Secretaria de Planejamento, Administração e Gestão de Pessoas, que é a responsável em nível municipal por essa contratação. **Tal fato, facilmente se desume pela publicação do ato de ratificação publicado no Diário Oficial do Município em 11/06/2015 e 17/12/2015, respectivamente, anexo (DOC. 04)**

9. Certo é que apesar da Secretaria de Saúde não ter feito tempestivamente a inserção dos dados pertinentes aos relacionados processos de Dispensas e Inexigibilidades no LICON/SAGRES, não houve mitigação dos princípios da publicidade e da transparência, posto que foram publicados pela área promotora das contratações diretas, os Atos de Ratificação no Diário Oficial do Município, como demonstrado **(DOC. 04)**.

10. Em última instância, ante a tudo esposado, resta demonstrada, em primeiro plano, a ilegitimidade do defendente para efeito de responsabilização, bem como a comprovação dos cadastros no LICON/SAGRES, das aludidas Dispensas e Inexigibilidades de licitação, pela secretaria processante. Destarte, pelo justificado se impõe o afastamento de qualquer cominação indicada no respeitável Relatório de Auditoria.

4. Defesa da Sra. Juliana Dias Medicis



A defendente alega que (doc. 174):

a) Item 2.1.7 [A2.4] Pagamento de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais com recursos do SUS

- A Defendente nunca autorizou tal pagamento, “*assim como **nunca** determinou o empenho dos recursos do Fundo Municipal de Saúde, mesmo porque essa responsabilidade nunca foi sua atribuição, na qualidade de Secretária Executiva de Administração e Finanças – SESAU*”.
- “*As Notas de Empenho 2015.000091, 2015.003362, 2015.004563 e 2015.004781, todas auditadas, provam que os atos ora apontados como irregulares (autorização de pagamento) não são da autoria da Defendente, nem foram por ela autorizados, quer-se dizer, a Defendente jamais praticou qualquer ação ou omissão no sentido de determinar o pagamento com os recursos da fonte “244 – Transferências do SUS”*”.
- As irregularidades “*são **meramente formais**”, verificando-se “a **inexistência de qualquer prejuízo ao patrimônio público**”*”.
- Além de não ter autorizado o pagamento em destaque, “*nunca foi atribuição da Defendente efetuar liquidação, empenho e ordem de pagamento, mas tão-somente cumprir tais determinações, o que consiste em “emitir ordens bancárias”, consoante as determinações dos seus superiores hierárquicos*”.

b) Item 2.1.10 [AO.1] Preterição da ordem cronológica de pagamentos

- Na qualidade de Secretária Executiva de Administração e Finanças, “*a Defendente não tinha autonomia para determinar a ordem cronológica de pagamentos, resumindo-se a cumprir as ordens emanadas de seus superiores hierárquicos, no caso, o Secretário de Saúde*”.
- A preterição na ordem cronológica de pagamento dos credores não alcança as ações ou omissões da Defendente, “*que nunca praticou a ação ou omissão no sentido de determinar qualquer ordem de pagamento*”.
- “*A Defendente, a todo momento, observou o mais estreito cumprimento do dever legal, seguindo as orientações do então Secretário de Saúde, o Sr. Ricardo Dantas, como prova o anexo, razão pela impera sobre seus atos a excludente de responsabilidade do **estrito cumprimento do dever legal**, o que é absolutamente justo e legítimo*”.
- No início do exercício de 2015, foi efetuado o bloqueio do sistema SOFIN da Secretaria de Saúde, pela Secretaria de Finanças, que



é a gestora do sistema, assim como “*determinado que qualquer pagamento da Secretaria de Saúde só poderia ser feito após autorização do Secretário de Finanças*”.

- Os “*pagamentos apenas eram realizados mediante autorização do Sr. Secretário de Saúde, após o encaminhamento de e-mails para sua equipe, contendo todas as informações pertinentes aos pagamentos, a saber, planilha a detalhar a lista de credores /fornecedores, com data do empenho, data da nota fiscal, tipo de serviço/mercadoria e saldos de bancários*”.
- “*A liberação dos pagamentos era efetuada pela Secretaria da Fazenda, que informava o número do empenho que deveria ser pago*”, não tendo a Secretaria de Saúde autonomia para efetuar quaisquer pagamentos.
- Não há nos autos “*ação ou omissão capaz de caracterizar a menor irregularidade, ainda que meramente formal, uma vez que o comportamento da Defendente sempre foi pautado pelo estrito cumprimento da lei e das ordens dos seus superiores hierárquicos*”.
- “*(...) nunca esteve nas mãos da Defendente a responsabilidade ou a opção de efetuar este ou aquele pagamento, de maneira que, se houver alguma irregularidade, ainda que meramente formal, ela foi absolutamente **exaurida em outro órgão**, onde, sim, foi deliberado acerca da ordem de pagamento dos credores*”.

c) Item 2.1.13. [AO.4] Classificação indevida de despesa

- “*(...) o erro no procedimento de contabilidade das contas foi de seus subordinados e não da Defendente, que, portanto, não pode ser responsabilizada por isso (...)*”.
- “*Por outro lado, tão logo a Defendente tomou conhecimento do equívoco, frise-se, culpa de terceiros, tomou todas as medidas necessárias à correção, a saber, solicitou à Secretaria de Finanças abertura do sistema SOFIN para correção da contabilização, contudo os relatórios contábeis para aquela competência já haviam encerrado seus registros*”.

5. Defesa do Sr. Felipe Soares Bittencourt

O interessado apresenta as seguintes alegações (doc. 185):

a) 2.1.7 [A2.4] Pagamento de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais com recursos do SUS (DERS)



- Houve um equívoco de interpretação dos repasses de incentivos financeiros municipais, decorrente do convênio nº 094/2006, celebrado entre o Município e a Fundação Manoel da Silva Almeida (Hospital Maria Lucinda) e a área técnica, *“ao perceber tal falha, realizou reuniões com a equipe técnica de regulação em saúde, onde nos foi informado que essas despesas seriam decorrentes de recursos do tesouro municipal, fato este que já estamos solucionando junto a Secretaria de planejamento e Gestão, bem como, junto a Secretaria de Finanças, regularizando através de suplementação orçamentária, onde será alocada na fonte devida”*.
- *“(…) como recomendado neste relatório, (…) os procedimentos de análise realizado por nosso corpo técnico, tem sido aprimorado, com capacitações que os qualificam a executarem as atividades, para com isto minimizarmos as falhas operacionais”*.

b) 2.1.10 [AO.1] Preterição da ordem cronológica de pagamentos (DEAF)

- *“(…) o SUS realiza seus repasses financeiros por 06 (seis) blocos de financiamento”* e seus repasses ocorrem em datas diversas. À medida que os recursos ingressam nas contas do Fundo Municipal de Saúde, a área financeira contábil solicita a Secretaria de Finanças liberação dos pagamentos inseridos no sistema SOFIN, não havendo *“autonomia nas liberações, fato este que foi evidenciado com liberações de credores com datas de liquidação”*.
- *“(…) diante da não autonomia desta Secretaria de Saúde/Fundo Municipal de Saúde, na liberação dos pagamentos dos seus fornecedores, e com intuito de aprimorar esta ferramenta, estamos junto a Secretaria de Finanças do Município, aprimorando nossos mecanismos de pagamentos, visando corrigir tais atos”*.

c) 2.1.13 [AO.4] Classificação indevida de despesa (DEAF)

- *“(…) foi detectado que houve um erro de classificação orçamentária na despesa, entretanto, a época do fato tentamos corrigir a falha, junto a contabilidade geral do município, não havendo tempo hábil, pois os relatórios contábeis para aquela competência já haviam encerrado seus registros, não sendo possível o estorno da despesa e a correção da classificação”*.
- *“(…) não houve omissão por parte dos citados, porém, devido ao lapso temporal, entre a constatação do fato ocorrido, o equívoco da classificação e sua correção não houve tempo hábil”*.

6. Defesa do Sr. Jailson de Barros Correia



Em sua peça de defesa (doc. 186), o defendente assim argumenta:

a) 2.1.1 [A1.1] Ausência de cláusulas essenciais no termo de contratualização

- *“(...) o prazo de vigência do instrumento jurídico em questão é de fato de 05 (cinco) anos. O argumento de que o referido Convênio não estaria claro e promovendo entendimento objetivo quanto aos prazos e valores, se deu por conta de erro meramente formal, qual seja, a ausência da palavra “anual”, que deveria substituir a palavra “total”, na Cláusula Primeira, que trata do objeto”.*
- *“A auditoria menciona ainda que o Plano Operativo também se refere somente ao exercício de 2015. Nesse ponto, destaca-se que o plano operativo, diferentemente do convênio, terá validade máxima de doze meses não podendo ser prorrogado”.*
- *“(...) no que se refere ao prazo quinquenal do convênio, houve o devido bloqueio orçamentário referente aos 05 (cinco) anos, conforme documentos em anexo. Além disso, as notas de empenho de cada exercício são devidamente acostadas nos autos do processo, evidenciando a transparência e respeito aos ditames da Lei”.*
- **Quanto à Responsabilidade do Hospital**, *“as responsabilidades do Hospital a que se referem a Portaria em comento, devem estar previstas no documento descritivo. Assim, vale salientar que o convênio em questão é composto por diversos serviços, e que tais definições se encontram previstas nos projetos que compõe o Plano Operativo – Documento descritivo”.*
- *“(...) o Convênio de Cooperação Técnica celebrado com o Hospital Maria Lucinda é regido mediante todas as normas e diretrizes do SUS. Nesse sentido, o Plano Operativo deixa claro que as metas e compromissos firmados com o hospital é estabelecido em consonância, além de outras normas, com a Portaria GM/MS n. 3.410/2013”.*
- *A Portaria GM/MS n^o 3.410/2013 “estabelece um rol de indicadores para monitoramento das metas previstas no convênio, sendo possível, inclusive, a criação de outros indicadores, através de pactuação entre o gestor público de saúde e os hospitais”.*
- *“Seguindo essa linha, para fins de monitoramento dos indicadores em pauta, a aludida Portaria ministerial prevê, no parágrafo segundo do artigo 12, que criará ferramenta que viabilize tal ato. Ocorre que, até a presente data, o Ministério da Saúde não publicou a norma referente ao assunto em questão”.*
- *Tendo “em vista a referida omissão, deve-se ressaltar que há proposta de melhor definição da metodologia de cálculo para quantificação das metas de qualidade a serem atingidas, no intuito de prestar o melhor serviço a população. Para tanto, a Comissão*



de Avaliação dos Convênios já vem discutindo a respeito de tal questão, conforme documentos em anexo”, ocorrendo o mesmo para a vinculação financeira relativa às metas qualitativas.

- *“Nesse sentido, a Portaria GM/MS n 3.410/2013 prevê que a Comissão de acompanhamento da contratualização monitora a execução das ações e serviços de saúde, devendo, inclusive, readequar as metas pactuadas, os recursos financeiros a serem repassados e outras que se fizerem necessárias”*.
- A auditoria menciona, ainda, que a cláusula referente às metas quantitativas e qualitativas deve estar prevista no corpo do convênio, entretanto, *“cabe esclarecer que o ponto em questão deve estar previsto no POA, o qual se trata de uma extensão do convênio, sendo parte indissociável e inseparável deste”*.
- No relatório de auditoria também é mencionado que não há definição de metas qualitativas, cabendo *“orientar que as metas, tanto qualitativas como quantitativas, a serem atingidas, são devidamente expostas no Termo Formal de Contratualização, o qual, conforme destacado anteriormente, é composto não só pelo Convênio propriamente dito, mas também pelo Plano Operativo, com respectivos anexos”*.
- Com relação a **outras cláusulas**, *“a auditoria afirma que não há, conforme requisita o art. 9, II da Portaria GM/MS n 1.034/2010, a identificação do Hospital Maria Lucinda pelo código do Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde – CNES. Ocorre que o número do CNES do convênio em tela se encontra devidamente destacado em todos os POA'S do Convênio 94 /2006, conforme documentos em anexo”*.

b) 2.1.2 [A1.2] Publicação do termo aditivo ao convênio fora do prazo legal

- A auditoria informa que o 11º Termo Aditivo ao convênio em questão foi publicado com atraso, o que torna precária a eficácia do ato, acarreta falta de transparência e inviabiliza o conhecimento e o controle social.
- A *“Secretaria de Assuntos Jurídicos só publica o extrato de convênio e/ou Termos Aditivos após a chancela, a qual não foi realizada pelo fato de os gestores responsáveis pela assinatura dos 8º e 9º Termos Aditivos não estarem mais no cargo, o que acarretou na morosidade de todo o processo de formalização, inclusive atraso na publicação do 11º Termo Aditivo”*.
- *“(…) o Município do Recife, por intermédio de sua Secretaria de Saúde, notificou os responsáveis pelas assinaturas, tendo somente alguns deles comparecido, conforme AR'S em anexo. Daí surgiu à necessidade de convalidação dos 8º e 9º Termos Aditivos, por ocasião da ausência das assinaturas, para posterior publicação do extrato na imprensa oficial”*.
- *“(…) tornar a população desassistida por conta de mero vício formal ensejaria em vício gravíssimo e não passível de convalidação, pois prejudicaria o próprio interesse público,*



diferente do caso em tela, que foi devidamente convalidado pela Administração’.

- *“(...) houve a devida publicação do Termo Aditivo na Imprensa Oficial, que mesmo não tendo sido publicado tempestivamente, pelos motivos apresentados anteriormente, acabou por ter o ato convalidado (...)”.*

c) 2.1.3 [A1.3] Inexistência de norma municipal para o repasse de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais à entidade sem fins lucrativos

- A auditoria informa que não há regulamentação dos incentivos financeiros municipais relacionados à área de saúde, em consonância com a atribuição prevista no art. 61, V, da Lei Orgânica Municipal do Recife.
- *“(...) tal conclusão não demonstra a realidade, tendo em vista que os incentivos financeiros são devidamente regulamentados, nos termos da Portaria nº 56, de 22 de setembro de 2015, que institui o Repasse de Incentivos Financeiros para os Hospitais Filantrópicos que são Conveniados ou contratados pelo Município do Recife e prestam serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)”.*
- *“(...) resta demonstrado que não há qualquer omissão no dever de regulamentar tais incentivos municipais, muito pelo contrário, houve a devida regulamentação com o advento da supracitada portaria”.*

d) 2.1.6 [A2.3] Despesas insuficientemente comprovadas em razão da ausência das notas fiscais

- *“(...) apenas os Hospitais Santo Amaro e Evangélico emitiam nota fiscal eletrônica, o IMIP e Hospital Maria Lucinda, por ser tratarem de entidades sem fins lucrativos e isentas de tributação, facultávamos essa obrigação por uma interpretação equivocada da nossa contabilidade, entretanto, e em virtude da auditoria realizada, deste então todas as entidades emitem notas fiscais eletrônicas, conforme arquivos de pagamentos anexos”.*

e) 2.1.8 [A2.5] Não divulgação dos convênios firmados pela Secretaria de Saúde

- Do conteúdo do artigo art. 8º da Lei de Acesso à Informação (LAI), *“resta evidente que o município vem atendendo por completo todas as obrigações legais indicadas”.*
- *“Especificamente sobre o convênio formalizado com a Fundação Manoel da Silva Almeida (Hospital Maria Lucinda), impende consignar, que todo o ciclo da despesa (empenho, liquidação e pagamento), **esta sim uma obrigação legal (Art. 8, II, III)**, está disponibilizado no Portal”.*



- “Embora já estejam disponibilizados inúmeros instrumentos de contratos no Portal da Transparência, de fato não constam os convênios, que estão sendo implementados com a implementação do SIGECON âmbito municipal, que é uma das metas da Controladoria com outras Secretarias Municipais e a Emprtel para ser concluído no exercício de 2017 e se tornar compulsória em 2019’.
- Tal “omissão não transgride a legislação da LAI como levou a crer o relatório ora impugnado, **já que os dados do ciclo da despesa e/ou transferências de recursos municipais estão disponibilizados no Portal da Transparência**”.
- “Não se pode afirmar que não houve divulgação das informações sobre convênios celebrados entre a Secretaria de Saúde e as entidades privadas sem fins lucrativos que atuam de forma complementar na área da saúde, uma vez que o Portal da Transparência dispõe de relatórios completos com filtros que possibilitam a extração de dados e o acompanhamento da execução dos contratos/convênios, diretamente do sistema financeiro da Prefeitura”.
- “(...) ainda no âmbito da transparência pública, cabe esclarecer que não há o que se falar em responsabilidade compartilhada, no caso em análise. Não somente porque foi demonstrado que houve sim a disponibilização de informações acerca do convênio da SESAU, mas também, porque há um equívoco na interpretação sobre a atuação do ora defendente e das servidoras LUCIANA LIMA PINHEIRO CAÚLA REIS, GABRIELLA CRISTINA PEREIRA DE OLIVEIRA LIMA E JOANNA PAULA FREIRE DE LIMA SILVA, enquanto autoridades da Lei de Acesso à informação”.
- “O papel das autoridades da LAI na administração direta e indireta se dá no cumprimento da Transparência Passiva (disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica). São as autoridades que têm a missão de atender aos Pedidos de Acesso à informação (PAIs) direcionados à determinada secretaria ou órgão, seja por meio do E-Sai - Sistema Eletrônico do Serviço de Acesso à informação ou até mesmo presencialmente”.
- “Portanto, não há que se falar em responsabilização das autoridades da LAI, e nem em omissão do dever de supervisão, tendo em vista que as mesmas são designadas para cumprir a função de interlocutoras, em seus respectivos órgãos, no tocante aos pedidos de acesso à informação, leia-se transparência passiva”.
- “(...) também foram realizadas melhorias significativas no Portal da Transparência do Recife, o que reforça o compromisso desta Gestão com o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) e a transparência da gestão”.

f) 2.1.9 [A3.1] Os resultados não podem ser mensurados



- “Nesse ponto, é exposto no relatório da auditora que há uma suposta baixa qualidade dos serviços prestados pelo Hospital Maria Lucinda. Para chegar a tal conclusão a auditora menciona que se utilizou de dados fornecidos pelo SUS em relação aos procedimentos hospitalares realizados pelo Hospital, chegando-se à média de taxa de permanência e taxa de mortalidade”.
- “(...) não se pode afirmar que as conclusões apresentadas no relatório de auditoria, quanto a qualidade dos serviços prestados pelo Hospital, representam a realidade, uma vez que não se torna possível uma análise para fins de aferição de qualidade dos serviços a partir dos dados em questão”.
- “(...) para fins de tabulação, há que se considerar a impossibilidade de serem tabulados as internações nos leitos de UTI separadamente, ficando estas incluídas como internações em leitos clínicos”.
- “(...) os indicadores calculados através dos dados tabulados estarão expostos há um viés por conta das peculiaridades de maior gravidade das internações em leitos de UTI”.
- “(...) resta claro que não há como se apresentar qualquer conclusão utilizando-se dos dados em tela, sendo certo que não se pode medir a qualidade dos serviços prestados pelo HML a partir dessa análise”.

g) 2.1.12 [AO.3] Agente Público como prestador de serviço - Pessoa Física

- A auditoria aponta, com fundamento no art. 9º, §3º, da Lei Federal nº 8.666/93, a celebração de contrato de locação de imóvel cujo proprietário sendo servidor municipal é irregular.
- “A proibição elencada no art. 9º refere-se tão somente a participação da licitação ou execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários. A norma não deve ser aplicada de forma indiscriminada, sob pena de ferir a outros princípios que visam a proteger a Administração Pública. Assim, a interpretação sistêmica da Norma deve estar adequada à razoabilidade e isonomia”.
- “Isto porque o capítulo da lei de licitações em que está encartada a norma proibitiva refere-se a “obras e serviços”, e sua finalidade é evitar que haja o conluio no momento da prestação dos serviços”.
- No caso sob exame, “a locação do imóvel foi baseada no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93, ou seja, o certame pode ser dispensado no âmbito Municipal para locação de imóvel. Para esta locação foi evidenciado que os imóveis alugados eram os únicos disponíveis para locação na região, com localização estratégica para atendimento das necessidades da comunidade dos Bairros (...)”.
- Não há no processo de locação qualquer elemento que vislumbre má-fé na contratação do imóvel e, embora tenha existido todo cuidado da Administração Pública em se preservar dessa



- situação, tal precaução não foi suficiente para não existirem algumas exceções, a exemplo dos contratos de locação nº 142/2014, firmado entre Antônio Manuel de Avelar Machado Tavares e Sandra Maria Santos Tavares, que findou em 14/07/2016, e nº 329/2004, celebrado em 22/11/2004, que teve como locador o Sr. Luiz Pereira Cabral, até o ano de 2009, quando este veio a falecer.
- Não houve má-fé da Administração em manter o contrato de locação com o Espólio de Luiz Pereira Cabral, mas sim interesse público, uma vez que no referido imóvel, localizado na Av. São Paulo, nº 605, Jardim São Paulo - Recife, funciona a Unidade de Saúde da Família - USF Guarulhos, *“que atende aos usuários do Distrito Sanitário V, com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde desta comunidade”*.

7. Defesa da Sra. Fernanda Casado

A interessada apresenta as alegações (doc. 195) abaixo resumidas.

a) 2.1.4 [A2.1] Não adequação dos instrumentos de fiscalização aos prazos e formas estabelecidas no Convênio e normativos

- No Relatório de Auditoria afirma-se que a Comissão a que se refere a Portaria nº 40/2016 não foi a responsável pelo Acompanhamento do Convênio nº 94/2006, tendo em vista o lapso temporal existente entre o 11º Termo Aditivo e a publicação da Portaria que designa a comissão. Entretanto, ao contrário disso, a Comissão a que alude a Portaria nº 40/2016 foi a responsável pelo acompanhamento do Convênio em questão. A Portaria foi publicada no ano de 2016, produzindo seus efeitos a contar de 01.01.2015.
- *“(...) não se pode desconsiderar todo o trabalho realizado pela comissão, em virtude de mero erro formal. Sendo que o atraso na publicação da Comissão de Acompanhamento não tem o condão de minimizar as ações realizadas, seja a avaliação do cumprimento de metas, avaliação da capacidade instalada, readequação das metas pactuadas, entre outras imprescindíveis ao andamento do convênio”*.
- Como se pode verificar nos documentos em anexos, *“todos os relatórios se apresentam devidamente datados e assinados”*, sendo apresentados em reuniões da Comissão de Acompanhamento dos Convênios.



- “(...) embora o Manual Instrutivo preveja que a avaliação de desempenho seja trimestral, verificou-se que a melhor forma de se avaliar é semestralmente, na medida em que os dados obtidos chegam mais próximos à realidade”.
- “(...) trata-se apenas de mero erro formal, facilmente sanável por meio de apostilamento ao Convênio”.

b) 2.1.5 [A2.2] Intempestividade da prestação de contas do convênio

- A prestação de contas do Convênio em questão foi devidamente solicitada em 2015, conforme Ofício nº 172/2015, que se segue em anexo, sendo reiterado diversas vezes.
- “Ocorre que em 2017 foi realizado, junto à Controladoria Municipal do Recife, um trabalho para melhoria das prestações de contas em geral, surgindo, dessa forma, a necessidade de ser requeridos outros documentos, conforme nova solicitação”.
- “(...) o Hospital Maria Lucinda encaminhou em agosto de 2017, os documentos relativos à prestação de contas do exercício 2015, os quais se encontram em processo de análise perante o órgão competente da Secretaria de Saúde do Recife”.

c) 2.1.9 [A3.1] Os resultados não podem ser mensurados

- A defendente apresenta os mesmos argumentos contidos na peça de defesa do **Sr. Jailson de Barros Correia** (doc. 186), posto que ambos foram apontados como responsáveis pela irregularidade (além das **Sras. Eliane Mendes Germano Lins, Tatiagem Natacha Lima e Zelma de Fátima Chaves Pessoa**, Membros da Comissão de Acompanhamento Convênio), conforme Relatório de Auditoria (doc. 74, pp. 52-53), a exemplo da alegação abaixo:
- “(...) não se pode afirmar que as conclusões apresentadas no relatório de auditoria, quanto a qualidade dos serviços prestados pelo Hospital, representam a realidade, uma vez que não se torna possível uma análise para fins de aferição de qualidade dos serviços a partir dos dados em questão”.

8. Defesa da Sra. Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva

- O conteúdo da peça de defesa da interessada (doc. 196) é o mesmo daquela apresentada pelo **Sr. Felipe Soares Bittencourt** (doc. 185), cujas alegações constam no **item 5 deste Relatório do Voto** e se referem às irregularidades nas quais ambos figuram como responsáveis (além das **Sras. Juliana Dias Medicis, Tarciana de Souza Miguel Cardoso e Berenice de Oliveira Timóteo**), conforme Relatório de Auditoria (doc. 74): **item A2.4/2.1.7 (pagamento de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais com recursos do SUS); item OA.1/2.1.10 (**



preterição da ordem cronológica de pagamentos); e item OA.4 /2.1.13 (classificação indevida de despesa).

9. Defesas das Sras. Luciana Lima Pinheiro Caula Reis (doc. 197), Gabriella Cristina Pereira de Oliveira Lima (doc. 198) e Joanna Paula Freire de Lima Silva (doc. 199)

- As defendentes apresentam os mesmos argumentos contidos na peça de defesa do **Sr. Jailson de Barros Correia** (doc. 186), no que tange à irregularidade de **não divulgação dos convênios firmados pela Secretaria de Saúde (item A2.5/2.1.8 do Relatório de Auditoria)**, posto que foram apontados como responsáveis, juntamente com o **Sr. Rafael Figueiredo Bezerra** e a **Fundação Manoel da Silva Almeida**, conforme Relatório de Auditoria (doc. 74, p. 46). Como exemplo, as alegações abaixo:
- *“Embora já estejam disponibilizados inúmeros instrumentos de contratos no Portal da Transparência, de fato não constam os convênios, que estão sendo implementados com a implementação do SIGECON âmbito municipal, que é uma das metas da Controladoria com outras Secretarias Municipais e a Emprtel para ser concluído no exercício de 2017 e se tornar compulsória em 2019”.*
- *Tal “omissão não transgride a legislação da LAI como levou a crer o relatório ora impugnado, já que os dados do ciclo da despesa e/ou transferências de recursos municipais estão disponibilizados no Portal da Transparência”.*

10. Defesas das Sras. Tatiagem Natacha Lima (doc. 200), Zelma de Fátima Chaves Pessoa (doc. 201) e Eliane Mendes Germano Lins (doc. 202)

- As defendentes apresentam os mesmos argumentos contidos na peça de defesa da **Sra. Fernanda Casado** (doc. 195) – item 7 deste Relatório do Voto, no que tange às seguintes irregularidades: **não adequação dos instrumentos de fiscalização aos prazos e formas estabelecidas no Convênio e normativos (item A2.1/2.1.4 do Relatório de Auditoria) e os resultados não podem ser mensurados (item A3.1/2.1.9 do Relatório de Auditoria)**.

11. Defesa da Sra. Berenice de Oliveira Timóteo (doc. 203)

- O conteúdo da peça de defesa da interessada (doc. 203) é o mesmo daquela apresentada pelo **Sr. Felipe Soares Bittencourt**



(doc. 185), cujas alegações constam no **item 5 deste Relatório do Voto** e se referem à irregularidade na qual ambos figuram como responsáveis (além das **Sras. Juliana Dias Medicis, Tarciana de Souza Miguel Cardoso e Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva**), conforme Relatório de Auditoria (doc. 74): **item A2.4/2.1.7 (pagamento de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais com recursos do SUS)**. Como exemplo, segue a alegação de que:

- *“(...) como recomendado neste relatório, (...) os procedimentos de análise realizado por nosso corpo técnico, tem sido aprimorado, com capacitações que os qualificam a executarem as atividades, para com isto minimizarmos as falhas operacionais”.*

12. Defesa da Fundação Manoel da Silva Almeida (doc. 204)

Seguem, em resumo, as alegações da defendente, no mérito das irregularidades que lhe foram imputadas, após realizar extensa explanação a respeito da teoria dos contratos de gestão e as organizações sociais:

a) Item 2.1.5 (A2.2) Intempestividade da prestação de Contas do Convênio

- O Relatório de Auditoria faz menção ao fato de que ainda não tinha sido entregue a prestação de contas por parte do Hospital Maria Lucinda, acrescentando que, *“conforme dispõe o Art. 116, §6º da Lei nº 8.666/93, o término da vigência do Convênio 94/2006 foi em 05/07/2016, onde o prazo para prestação de contas teria findado em 04/08/2016 e até 15/05/2017 essa documentação ainda não havia sido apresentada pelo Hospital à Secretaria de Saúde”.*
- Porém, *“por entender que houveram informações que deveriam ser registradas por esta defendente à própria edilidade, sendo necessário o acréscimo destas”,* foi necessária a realização de ajustes sobre tal relação de documentos.
- *“(...) uma ação administrativa programada foi realizada em nossa unidade para que se pudesse subsidiar de todas as informações requeridas pelo Município do Recife no sentido de que se busque não só a eficiência, consagrada em nossa CF/88, mas também a transparência da forma com a qual foram gastos os recursos recebidos”.*
- *“(...) com a devida prestação apresentada, entendemos subsidiar a Divisão de Contas da Capital com os dados necessários suprimindo a lacuna evidenciada pelo relatório de Auditoria”.*



- “(...) é oportuno consignar que contratualmente não há prazo e que o Hospital Maria Lucinda não o fez provocado por esta Corte de Contas e sim por sua obrigação legal e, divergindo, data vênua da assertiva apresentada pela Auditoria quanto ao prazo de cumprimento por força da Lei nº 8666/93, uma vez que tais situações oram devidamente esclarecidas quando do Julgamento da ADI 1.923/DF de Relatoria do Ministro Ayres Brito e Voto Vista do Ministro Luiz Fux, do qual fora ajuizado pelo Partido dos Trabalhadores – PT e o Partido Democrático Trabalhista – PDT postulando a declaração de inconstitucionalidade, na íntegra, da Lei nº 9.637/98 (...)”.
- “Ante o exposto, encontra-se elidida tal obrigação legal pelo seu cumprimento, registrando este Hospital que com o modelo agora adotado facilitará as novas prestações de contas”.

b) Item 2.1.6 (A2.3) Despesas Insuficientemente comprovadas em razão da ausência das notas fiscais

- “A questão aqui trazida repousa no fato de que, conforme legislação Tributária, mais especificamente em seu Art. 127 estabelece, ao seu final, a obrigação acessória, mesmo sendo imune ou isenta. Mais especificamente, na condição de prestador de serviço há a obrigatoriedade de emissão de NFS-e”.
- “Ocorre que não consta no rol de documentos as NFs emitidas pela Fundação ora defendente em razão dos serviços prestados à Prefeitura do Recife. Alega ainda que sem a referida emissão não há em sua completude a comprovação do serviço prestado”.
- Cumpre consignar que a Fundação não detinha conhecimento sobre tal obrigatoriedade, “todavia a assertiva de que tal questão implica na insuficiência da comprovação das despesas, data vênua, discordamos”.
- “Os relatórios apresentados ao município com as respectivas comprovações da despesa demonstram a forma pela qual se aplica os recursos públicos objeto do Contrato de Gestão”.

c) Item 2.1.8 (A2.5) Não divulgação dos Convênios firmados pela Secretaria de Saúde

- “O tema em apreço denota medida que segue a mesma linha de entendimento desta defendente com relação ao item anterior, pois as informações necessárias e objeto deste Relatório já constam no Portal de transparência, conforme se demonstra pelo sítio eletrônico (<http://www.hospitalmarialucinda.com>)”.
- “(...) esta Organização Social não limitou-se a realizar a publicação dos indicadores de 2015, mas já também o fez de 2016”, mais uma vez “demonstrando que não se limita a cumprir o que lhe é orientado de maneira particular, uma vez que a publicidade de suas contas em nada afeta os trabalhos desempenhados e cumprimento dos critérios objetivos de seu contrato junto ao município do Recife”.



13. Defesa da Sra. Tarciana de Souza Miguel Cardoso (doc. 226)

- “(...) embora o objetivo do relatório de auditoria em comento seja o exame dos contratos de gestão celebrados com as Organizações Sociais, o enfoque ficou por conta do Convênio de Cooperação Técnica celebrado com o Hospital Maria Lucinda, entidade filantrópica de direito privado”.
- “(...) cumpre-nos esclarecer que a Entidade Filantrópica ora em pauta não é qualificada como Organização Social no âmbito do Município do Recife, sendo certo que o instrumento celebrado não se trata de Contrato de Gestão, mas tão somente Convênio de Cooperação Técnica”.
- “(...) na vertente situação o que se aponta em desfavor da requerente são falhas meramente formais, facilmente sanáveis e o que se demonstra a seguir, fazendo análise (...)”.
- A respeito do **item A2.4/2.1.7 (pagamento de incentivos financeiros/subvenções sociais municipais com recursos do SUS)**, “medidas para o aprimoramento das análises documentais já vinham sendo melhoradas quando na minha gestão, com capacitações das equipes técnicas, visando uma melhor qualificação dos profissionais, para minimizar, como recomendado, as falhas operacionais”.
- “(...) o fato imputado como irregular é a autorização de pagamento com recursos do Fundo Municipal de Saúde e nunca foi de competência da Gerência que ocupava, assim como nunca determinou o empenho dos Recursos do Fundo Municipal de Saúde, mesmo porque essa responsabilidade nunca foi sua atribuição, na qualidade de Gerente Geral de Finanças”.

É o relatório. Passo a decidir.

VOTO DO RELATOR

De início, cabe ressaltar que, considerando a vasta jurisprudência deste Tribunal de Contas, entendo que as falhas apontadas pela auditoria nos **itens 2.1.2** (publicação do termo aditivo ao convênio fora do prazo legal), **2.1.8** (não divulgação dos convênios firmados pela Secretaria de Saúde), **2.1.10** (preterição da ordem cronológica de pagamentos), **2.1.11** (não inclusão das dispensas e inexigibilidades de licitação no sistema LICON) e **2.1.13** (classificação indevida de despesa) **do Relatório Preliminar**, que não restaram sanadas por ocasião das defesas apresentadas, não maculam a presente prestação de contas a ponto de suscitar a sua rejeição, razão pela qual devem ser remetidas ao campo das recomendações, de forma que não persistam em futuros exercícios.



Além dos casos retro citados, também no **item 2.1.5 do Relatório Preliminar** (intempestividade da prestação de contas do convênio), constatei que não houve prejuízo ao erário, nem há indícios de dolo, simulação ou intuito de desvio. Destarte, falhas de controle dessa natureza podem ser corrigidos com o envio das determinações à atual gestão, com as devidas ressalvas no julgado.

Passo, então, à análise dos demais pontos elencados no Relatório de Auditoria, em confronto com as defesas apresentadas.

1. Ausência de cláusulas essenciais no termo de contratualização (item A1.1/2.1.1)

A auditoria informa que, ao confrontar o 11º Termo Aditivo do Convênio nº 94/2006 com as normas legais vigentes (Lei Federal nº 8.666/93, Portarias GM/MS nº 3.123/06, nº 1.034/10, nº 3.410/13), verificou-se ausência e/ou inconsistência de cláusulas relevantes na contratualização com o Hospital Maria Lucinda, quanto ao:

- Prazo de vigência;
- Responsabilidades do Hospital;
- Vinculação do repasse ao cumprimento de metas;
- Definição das metas a serem atingidas;
- Outras cláusulas: não há, conforme requisita o art. 9º, inciso III, da Portaria GM/MS nº 1.034/2010, a identificação do Hospital Maria Lucinda pelo código do CNES (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde) no Convênio nº 94/2006 ou no 11º Termo Aditivo.

Da análise das defesas apresentadas, observo que, de fato, assiste razão à auditoria, uma vez que o próprio defendente reconhece que “*O argumento de que o referido Convênio não estaria claro e promovendo entendimento objetivo quanto aos prazos e valores, se deu por conta de erro meramente formal*” e que, tendo em vista a omissão do instrumento de convênio, “*deve-se ressaltar que há proposta de melhor definição da metodologia de cálculo para quantificação das metas de qualidade a serem atingidas, no intuito de prestar o melhor serviço a população*”, ocorrendo o mesmo para a vinculação financeira relativa às metas qualitativas.

Nesse sentido, **entendo que a irregularidade enseja determinações de modo que não persista em futuros exercícios.**



2. Inexistência de norma municipal para o repasse de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais à entidade sem fins lucrativos (item 2.1.3/A1.3)

Segundo a auditoria (doc. 74), conforme ressaltado no item anterior, o termo do Convênio nº 94/2006 e seu 11º Termo Aditivo, foram omissos na estipulação de cláusula de vinculação dos repasses financeiros ao cumprimento de metas, cláusula essa necessária ao instrumento contratual de acordo com o art. 23 da Portaria GM/MS nº 3.410/2013. Tal vinculação limita o repasse mensal do valor pré-fixado em: 40% condicionados ao cumprimento das metas qualitativas e em 60% para as metas quantitativas, podendo esses percentuais serem alterados, desde que pactuados entre o ente federativo contratante e o hospital, assim como respeitado o limite mínimo de 40% (quarenta por cento) para uma das metas (art. 28 da Portaria GM/MS nº 3.410/2013).

Conforme conclui a auditoria:

Cabe lembrar que toda despesa empenhada e paga em favor da Fundação Manoel da Silva Almeida (Hospital Maria Lucinda), no montante de R\$ 25.142.941,29, foi classificada como **Subvenções Sociais** (classificação orçamentária: 3.3.50.43), incluídos nestes o valor pago a título dos incentivos acima explicitados.

O art. 16, parágrafo único da Lei nº 4.320/64 preceitua que o valor das subvenções sociais, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados **obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados**, reforçando mais uma vez a necessidade de que esses incentivos repassados de forma mensal e automática à título de subvenções sociais ao Hospital Maria Lucinda, sejam regulamentados pela Secretário de Saúde do Recife em consonância com a atribuição prevista no art. 61, V da Lei Orgânica do Município do Recife /PE, qual seja a de expedir portarias e instruções para a execução das leis, regulamentos e decretos.



Em sede de **defesa**, o **Sr. Jaílson de Barros Correia** (Secretário Municipal de Saúde) aduz que “*os incentivos financeiros são devidamente regulamentados, nos termos da Portaria nº 56, de 22 de setembro de 2015, que institui o Repasse de Incentivos Financeiros para os Hospitais Filantrópicos que são Conveniados ou contratados pelo Município do Recife e prestam serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)*”.

Entretanto, nos Anexos (I a VIII) apresentados junto à peça de defesa (docs. 187 a 194) não consta a Portaria nº 56/2015, mencionada pelo interessado.

Portanto, **a irregularidade não restou sanada, ensejando determinação para a regularização da situação em futuros exercícios.**

3. Não adequação dos instrumentos de fiscalização aos prazos e formas estabelecidas no Convênio e normativos (item 2.1.4/A2.1)

Com relação à irregularidade acima mencionada, a auditoria assim informa (doc. 74):

A Portaria GM/MS nº 3.410/2013, em seu art. 32, caput, determina que o ente federativo contratante institua a Comissão de Acompanhamento da Contratualização.

Solicitados a apresentar algum termo de designação dessa Comissão para o exercício de 2015, foi entregue a esta Auditoria cópia da publicação da Portaria nº 40/2016 - GAB/SS, de 02/08/2016, com **579 dias de atraso** em relação à data de assinatura do aludido aditamento.

(...).

Em razão do lapso temporal existente entre a assinatura do 11º TA (01/01/2015) e a designação da Comissão (02/08/2016), pode-se depreender que esta não foi a Comissão responsável pelo acompanhamento do Convênio nº 94/2006 em 2015, já que, como o próprio termo sugere, o acompanhamento deve ser concomitante e/ou tempestivo.



(...).

O Convênio nº 94/2006, em sua Cláusula Décima Primeira - DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE, prevê, que a execução do ajuste será acompanhada por uma Comissão Permanente de Acompanhamento do Convênio cuja tarefa (a de acompanhar a execução do presente Convênio), deve ser realizada em conformidade com o Plano Operativo Anual, devendo, para isso, **reunir-se, no mínimo, 01 (uma) vez por mês.**

Foram solicitados à SESAU cópias dos relatórios, atas e/ou outros instrumentos que comprovassem a realização dos trabalhos da Comissão em 2015. Em resposta, foram apresentados os seguintes relatórios:

(...).

O relatório “Monitoramento SIH - Jan a Dez /2015 - Hospitais Filantrópicos” (a), apresenta apenas algumas informações¹⁴ do Sistema de Informações Hospitalares (SIH), dispostos de forma mensal, por cada de hospital filantrópico conveniado (Hospital Maria Lucinda e outros), porém **não está datado, nem assinado**, não sendo possível assinalar a tempestividade de sua elaboração e/ou que ele tenha sido produzido pela Comissão. Ademais, não é apresentado qualquer conclusão em relação ao desempenho das metas físicas e qualitativas de 2015 e sua associação ao repasses dos valores contratualizados.

No que concerne aos relatórios de **Supervisão Ambulatorial e Hospitalar** (b), conforme Quadro Sinóptico (Doc. 51) pode-se verificar que **não houve regularidade na sua realização** e em nenhum deles houve a participação de qualquer membro da Comissão.

Conforme Manual Instrutivo (Anexos I e II) a realização dessa Supervisão (Ambulatorial e Hospitalar) está relacionada à obtenção dos indicadores qualitativos (avaliados trimestralmente), que numa faixa de desempenho, receberão uma pontuação



equivalente ao percentual de repasse do componente PRÉ-FIXADO, que deverá ser efetuado pela SESAU ao Hospital Maria Lucinda (Art. 28,§ 1º, I da Portaria GM/MS nº 3.410/2013). Os dados obtidos nessas supervisões **não apresentam a pontuação obtida em cada avaliação** e, conseqüentemente, não foram compilados, ao final de cada trimestre, para que pudessem ser pontuados de acordo com essa a faixa de desempenho.

Por fim, em relação aos Relatórios de Acompanhamento (c), em que pese, estarem assinados por todos os membros da respectiva Comissão, **não há registro da data de elaboração dos relatórios**, além disso, o Manual Instrutivo estabelece que a Avaliação de Desempenho é **trimestral** e não semestral, ficando evidente a não adequação dos instrumentos de fiscalização aos prazos e formas estabelecidas no Convênio e normatização vigente.

As defendentes (**Sras. Fernanda Casado, Eliane Mendes Germano Lins, Tatiem Natacha Lima e Zelma de Fátima Chaves Pessoa**) aduzem que: *“(...) não se pode desconsiderar todo o trabalho realizado pela comissão, em virtude de mero erro formal”; “todos os relatórios se apresentam devidamente datados e assinados”; “(...) embora o Manual Instrutivo preveja que a avaliação de desempenho seja trimestral, verificou-se que a melhor forma de se avaliar é semestralmente, na medida em que os dados obtidos chegam mais próximos à realidade”; e “(...) trata-se apenas de mero erro formal, facilmente sanável por meio de apostilamento ao Convênio”.*

Nota-se, então, que houve reconhecimento da irregularidade como “mero erro formal”, assistindo razão à auditoria em item dos mais importantes na questão do controle e monitoramento da execução dos convênios.

Vejo que faltou mais atenção e zelo pelos controles internos da área, necessários a uma gestão eficiente e eficaz, monitorando diariamente a execução da despesa pública, com fins de averiguar e corrigir, em tempo hábil, possíveis falhas (a exemplo das diversas irregularidades constatadas pela auditoria).

Registre-se que é dever da administração pública (seja na esfera federal, estadual ou municipal) zelar pelo efetivo exercício do controle interno, posto que tal exigência advém de normas contidas na Carta Magna de 1988 (arts. 31, *caput*, e 74), na Lei Federal nº 4.320/64 (art.



76), na Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 59, *caput*), dentre outras, não constituindo nenhuma novidade legislativa. Portanto, cumpre ressaltar que:

- a. A imposição de um sistema coordenado de controles internos advém de um comando normativo constitucional (arts. 31, *caput*, e 74 da CF/88).
- b. A inexistência de um controle interno adequado da execução orçamentária, financeira e patrimonial é capaz de acarretar irregularidades diversas na gestão da coisa pública (a exemplo da situação apontada pela auditoria no caso sob exame).

Frise-se, assim, o entendimento expresso pelos autores Flávio da Cruz e José Osvaldo Glock sobre o Controle Interno nos Municípios, perfeitamente aplicável no caso concreto:

(...), não existe a figura do responsável pelo controle interno, pois todos são responsáveis, cada um em relação a sua área de atuação. Existe, sim, a figura do responsável pelo órgão central do sistema de controle interno ou pela unidade de coordenação do controle interno, formalmente constituída, a qual, por imposição legal, deverá assumir, também, o exercício de alguns controles relevantes.

(...) entre as obrigações e responsabilidades do gestor público, está a de exercer o controle dos controles, ou seja, de assegurar-se de que existem controles suficientes e adequados para garantir [a salvaguarda do patrimônio; a confiabilidade dos sistemas contábeis, financeiros e operacionais; a otimização no uso dos recursos; a eficiência operacional; e a adesão às políticas e normas internas, à legislação e às demais orientações dos órgãos de controle governamental], e essa missão é exercida, por delegação, através da unidade referida. (CRUZ, Flávio; GLOCK, José Osvaldo. *Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas*. São Paulo: Atlas, 2003, p. 26/28). (Grifou-se).

Dessa forma, pelo exposto acima, as falhas de controle interno, especialmente no que se refere aos instrumentos de fiscalização dos convênios, **ensejam determinação para que não persistam em futuros exercícios.**



4. Despesas insuficientemente comprovadas em razão da ausência das notas fiscais (item 2.1.6/A2.3)

Quanto às despesas insuficientemente comprovadas em razão da ausência das notas fiscais, segundo a auditoria, a documentação enviada pela SESAU como comprovação das despesas empenhadas em favor da Fundação Manoel da Silva Almeida em 2015, no montante de **R\$ 25.142.941,29** (R\$ 22.519.262,23 relacionadas ao Convênio nº 94/2006, e R\$ 2.623.679,06 referente a outros pagamentos), é composta basicamente de: nota de empenho; solicitação de subempenho; recibo emitido pelo Hospital Maria Lucinda; Comunicações Internas da Prefeitura; não constando nesse rol as notas fiscais emitidas pela Fundação em razão dos serviços prestados à Prefeitura do Recife.

Informa a auditoria que a ausência de nota fiscal, além de desobedecer à legislação supramencionada, expõe certa negligência na fiscalização do convênio e configura, conforme jurisprudência do TCU, grave irregularidade.

Os interessados, apontados como responsáveis (**Srs. Jailson de Barros Correia, Fernanda Casado e Fundação Manoel da Silva Almeida**) pela irregularidade não apresentaram documentação comprobatória (as notas fiscais requeridas pela auditoria) capaz de elidi-la. Ao contrário disso, o Sr. Jailson de Barros Correia afirmou que “(...) *apenas os Hospitais Santo Amaro e Evangélico emitiam nota fiscal eletrônica, o IMIP e Hospital Maria Lucinda, por ser tratarem de entidades sem fins lucrativos e isentas de tributação, facultávamos essa obrigação por uma interpretação equivocada da nossa contabilidade*”.

A Fundação Manoel da Silva Almeida alegou que não detinha conhecimento sobre tal obrigatoriedade, “*todavia a assertiva de que tal questão implica na insuficiência da comprovação das despesas, data vênia, discordamos*”.

Nesse contexto, **resta confirmada a irregularidade**, posto que, como ressaltado pela auditoria:

(...) a devida liquidação da despesa, prevista no art. 63 da Lei nº 4.320/64, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, nos quais pode-se inserir a nota fiscal. Segundo jurisprudência do TCU “*na liquidação de*



despesas deve ser exigido nas notas fiscais fornecidas pelos contratados o detalhamento de todo material ou serviço adquirido, orientando-os para que não procedam a descrição genérica dos produtos”, assim, não tendo havido a apresentação das notas fiscais para a devida comprovação das despesas, constata-se, conseqüentemente, a irregular ou a incompletude na liquidação da despesa por parte da Secretaria de Regulação em Saúde da Prefeitura do Recife.

Desse modo, **entendo caber determinação à gestão da Secretaria de Saúde do Recife para a exigência da devida documentação fiscal como comprovação das despesas relativas ao convênio celebrado com a Fundação Manoel da Silva Almeida (Hospital Maria Lucinda).**

5. Pagamento de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais com recursos do SUS (item 2.1.7/A2.4)

No que se refere ao pagamento acima mencionado, a auditoria assim informa (doc. 74, pp. 39-42):

(...).

Os incentivos financeiros municipais do componente **pré-fixado** (Incentivo SMS - 10%, Pequenas Cirurgias/CIB 1.392 e Urgência Pediátrica), foram orçados em R\$ 2.390.780,88, tendo sido **repassado** ao Hospital Maria Lucinda (cota mensal e automática de R\$ 199.231,74) **o montante de R\$ 2.191.549,14**, relacionado às competências de janeiro/2015 a novembro/2015. A parcela de dezembro/2015 não foi empenhada em 2015.

Do incentivo financeiro municipal do componente **pós-fixado** (Incentivo para ampliação de acesso à procedimentos estratégicos), no valor estimado de R\$ 510.116,40, foram **repassados o montante de R\$ 92.020,38** também relacionado às competências de janeiro/2015 a novembro/2015.

Em qualquer caso (sendo incentivo financeiro municipal do componente pré ou pós-fixado), **a**



totalidade das subvenções sociais pagas aos Hospital Maria Lucinda (R\$ 26.071.949,88, o que inclui os valores acima mencionados, foi efetuada com recursos da fonte **244 - Transferências do SUS** (Vide Apêndice 3), segundo consta no corpo das notas de empenho ou nas consultas realizadas no SOFIN Web, demonstrando uma contradição entre as informações constantes do termo de contratualização, que apontavam alguns incentivos financeiros a serem efetuados com recursos de fonte municipal e o que efetivamente foi realizado.

(...).

De acordo com os comprovantes de despesas encaminhados, a ordenação do empenho e a autorização para pagamento foram efetuadas pelas Sras. Fernanda Casado¹⁵ (Secretária Executiva de Regulação em Saúde) e Fernanda Castro¹⁶ (Gerente Geral de Administração e Finanças - SESAU), e os pagamentos propriamente ditos (emissão de ordens bancárias) foram realizados pelos Secretários Executivos de Administração e Finanças - SESAU, Sra Juliana Dias Medicis¹⁷ (no período de 15/01/2015 a 13/01/2015) e Felipe Bittencourt¹⁸ (14/11/2015 a 31/12/2015).

Nas peças de defesas apresentadas pelos interessados, apontados como responsáveis pela irregularidade (Srs. Felipe Soares Bitencourt, Juliana Dias Medicis, Fernanda Emanuele Arantes Castro da Silva, Tarciana de Souza Miguel Cardoso e Berenice de Oliveira Timóteo), as alegações trazidas evidenciam que assiste razão à auditoria, conforme segue:

- *“ao perceber tal falha, realizou reuniões com a equipe técnica de regulação em saúde, onde nos foi informado que essas despesas seriam decorrentes de recursos do tesouro municipal, fato este que já estamos solucionando junto a Secretaria de planejamento e Gestão, bem como, junto a Secretaria de Finanças, regularizando através de suplementação orçamentária, onde será alocada na fonte devida”.*
- *“(...) como recomendado neste relatório, (...) os procedimentos de análise realizado por nosso corpo técnico, tem sido aprimorado, com capacitações que os qualificam a executarem as atividades, para com isto minimizarmos as falhas operacionais”.*



Sendo assim, **persiste a irregularidade, razão pela qual entendo caber determinação à gestão da Secretaria de Saúde do Recife**, para o vício não se repita em futuros exercícios.

6. Os resultados não podem ser mensurados (item 2.1.9/A3.1)

Após suas constatações, quanto ao item acima referido, a auditoria aponta a ocorrência dos seguintes fatos:

- Não foi normatizada pelo Secretário de Saúde (conforme art. 61, inciso V, da Lei Orgânica do Recife, e art. 28, inciso V, da Lei Municipal n^o 17.108/05) a forma de realização dos incentivos financeiros municipais, resultando no repasse de recursos financeiros sem a observância de quaisquer critérios e/ou requisitos;
- Não foram estipuladas pela Secretaria de Saúde as metas a serem atingidas pelo Hospital Maria Lucinda na avaliação de desempenho pela prestação dos serviços, resultante da celebração do Convênio n^o 94/2006;
- Não foram elaborados pela Comissão de Acompanhamento do Convênio, conforme Manual Instrutivo do Monitoramento e Avaliação das Ações e Serviços Contratualização, os relatórios trimestrais para avaliação de desempenho do Hospital;
- Os formulários de supervisão e monitoramento ambulatorial e hospital, e questionários de satisfação dos usuários, preenchidos e aplicados pelas equipes da Secretaria de Regulação em Saúde, foram realizados sem regularidade e não apresentaram a pontuação e faixa de desempenho obtida pelo Hospital resultante dessas avaliações.

Os interessados (**Srs. Jailson de Barros Correia e Fernanda Casado**), apontados como responsáveis pelas irregularidades, não trouxeram aos autos documentos comprobatórios capazes de sanar os fatos constatados. Ao contrário disso, alegam que:

- *“(...) não se pode afirmar que as conclusões apresentadas no relatório de auditoria, quanto a qualidade dos serviços prestados pelo Hospital, representam a realidade, uma vez que não se torna possível uma análise para fins de aferição de qualidade dos serviços a partir dos dados em questão”.*
- *“(...) resta claro que não há como se apresentar qualquer conclusão utilizando-se dos dados em tela, sendo certo que não se pode medir a qualidade dos serviços prestados pelo HML a partir dessa análise”.*



Importa ressaltar, ainda, que a mensuração da qualidade dos serviços prestados pelo hospital (metas de qualidade a serem atingidas) é imprescindível para a avaliação da manutenção ou não do termo de contratualização do Convênio nº 94/2006 celebrado entre a Secretaria de Saúde do Recife e o Hospital Maria Lucinda. Tal qualidade somente poderá ser mensurada por meio de instrumentos adequados e que evidenciem a excelência de tais serviços.

Contudo, o citado termo de contratualização e o Plano Operativo Anual /2015 foram silentes na definição e estipulação das metas qualitativas a serem alcançadas pelo Hospital Maria Lucinda para que fizesse jus ao repasse total dos valores orçados para o componente pré-fixado. De acordo com a auditoria, o repasse desse componente deveria ter ocorrido na proporção, pelo menos, de 40% vinculado ao cumprimento de metas qualitativas e 60% para as quantitativas (arts. 26 e 28 da Portaria GM/MS nº 3.410/2013).

Dessa forma, **entendo que persiste o apontamento técnico, ensejando determinação para que a situação seja corrigida, com a definição de indicadores** (conceito e forma de apuração) que serão utilizados para avaliação qualitativa das entidades privadas sem fins lucrativos que atuam de forma complementar na área de saúde, bem como do estabelecimento de metas a serem alcançadas pelos contratados/conveniados, no caso sob exame.

7. Agente Público como prestador de serviço - Pessoa Física (item 2.1.12/OA.3)

Em relação a esta irregularidade, a auditoria aponta que (doc. 74, pp. 61-63), na análise das despesas efetuadas pela SESAU e FMS de 2015, foram identificados casos de despesas empenhadas relativas a aluguel de imóveis, no montante de R\$ 76.156,96, em favor de credores que são servidores da Prefeitura da Cidade do Recife, fato este confirmado por meio dos contratos de aluguel, relação de servidores da Prefeitura do Recife e informações constantes SAGRES e SOFIN, onde o CPF do credor é o mesmo do servidor, evidenciando clara afronta à Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 8.666/93).

O defendente, apontado como responsável pela irregularidade (**Sr. Jailson de Barros Correia**), em sua peça de defesa, argumenta que a proibição elencada no art. 9º da Lei nº 8.666/93 *“refere-se tão somente a participação da licitação ou execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários. A norma não deve ser aplicada de forma indiscriminada, sob pena de ferir a outros princípios*



que visam a proteger a Administração Pública. Assim, a interpretação sistêmica da Norma deve estar adequada à razoabilidade e isonomia". Aduz também que, no caso sob exame, "a locação do imóvel foi baseada no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93, ou seja, o certame pode ser dispensado no âmbito Municipal para locação de imóvel. Para esta locação foi evidenciado que os imóveis alugados eram os únicos disponíveis para locação na região, com localização estratégica para atendimento das necessidades da comunidade dos Bairros (...)", não havendo no processo de locação qualquer elemento que vislumbre má-fé na contratação do imóvel.

De acordo com o interessado, embora tenha existido todo cuidado da Administração Pública em se preservar de tal situação, existiram algumas exceções, a exemplo dos Contratos de locação nº 142/2014, firmado entre Antônio Manuel de Avelar Machado Tavares e Sandra Maria Santos Tavares, que findou em 14/07/2016, e nº 329/2004, celebrado em 22/11/2004, que teve como locador o Sr. Luiz Pereira Cabral, até o ano de 2009, quando este veio a falecer.

Vê-se, então, que restou confirmada a irregularidade, evidenciando mais uma falha de controle na Gestão de Contratos, desde a sua celebração.

Por outro lado, **como não foi evidenciado nos autos desvio de recursos públicos pelo interessado (apontado como responsável), tampouco a dilapidação do patrimônio público, entendo caber determinação, de modo que a situação seja regularizada.**

Diante do exposto:

VOTO pelo que segue:

CONTROLE INTERNO.
DEFICIÊNCIAS. SUBVENÇÕES
SOCIAIS. PAGAMENTO DE
INCENTIVOS FINANCEIROS
COM RECURSOS DO SUS.
AUSÊNCIA DE NORMA
REGULAMENTADORA.
CONVÊNIO. MENSURAÇÃO
DOS RESULTADOS.
OMISSÃO.

1. Falhas de controle interno ensejam determinações.
2. A inexistência de norma municipal para o repasse criterioso de subvenções sociais



contraria a Lei Federal no 8.080 /1990 (art. 15, inciso XI), a Lei Federal no 4.320/1964 (art. 16, parágrafo único) e a Portaria do Ministério da Saúde no 3.410 /2013 (arts. 15 e 17).

3. Termo de contratualização com ausência de cláusulas essenciais prejudica o controle efetivo da execução do Convênio, a mensuração dos resultados e a fiscalização das ações dele advindas, contrariando as normas vigentes (Lei no 8.666/93, Portarias GM /MS no 3.123/06, no 1.034/10, no 3.410/13).

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 74) e das defesas apresentadas;

Berenice De Oliveira Timoteo:

CONSIDERANDO o pagamento de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais com recursos do SUS, em contradição ao disposto no Convênio nº 94/2006, 11º Termo Aditivo, e na Portaria do Ministério da Saúde nº 3410/2013 (art. 17, inciso II);

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Berenice De Oliveira Timoteo, relativas ao exercício financeiro de 2015

Eliane Mendes Germano Lins:

CONSIDERANDO a não adequação dos instrumentos de fiscalização aos prazos e formas estabelecidas no Convênio e normativos, sem observância ao disposto na Portaria GM/MS nº 3.410/2013 (art. 32) e normas municipais;



CONSIDERANDO as falhas na mensuração dos resultados advindos da execução do Convênio nº 94/2006, posto ter sido tal instrumento e o Plano Operativo Anual/2015 (da Secretaria Municipal de Saúde) silentes na definição e estipulação das metas qualitativas a serem alcançadas pelo Hospital Maria Lucinda, de modo que fizesse jus ao repasse total dos valores orçados para o componente pré-fixado;

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

Felipe Soares Bittencourt:

CONSIDERANDO as falhas de controle interno constatadas, desde publicação intempestiva de convênio e sua prestação de contas, despesas sem a completa comprovação, classificação indevida de despesa, dentre outras, contrariando a Lei Federal nº 4.320/64 (artigos 62 e 63) e demais normas de controle correlatas;

CONSIDERANDO o pagamento de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais com recursos do SUS, em contradição ao disposto no Convênio nº 94/2006, 11º Termo Aditivo, e na Portaria do Ministério da Saúde nº 3410/2013 (art. 17, inciso II);

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Felipe Soares Bittencourt, relativas ao exercício financeiro de 2015

Fernanda Casado:

CONSIDERANDO as falhas de controle interno constatadas, desde publicação intempestiva de convênio e sua prestação de contas, despesas sem a completa comprovação, classificação indevida de despesa, dentre outras, contrariando a Lei Federal nº 4.320/64 (artigos 62 e 63) e demais normas de controle correlatas;

CONSIDERANDO a não adequação dos instrumentos de fiscalização aos prazos e formas estabelecidas no Convênio e normativos, sem observância ao disposto na Portaria GM/MS nº 3.410/2013 (art. 32) e normas municipais;



CONSIDERANDO as falhas na mensuração dos resultados advindos da execução do Convênio nº 94/2006, posto ter sido tal instrumento e o Plano Operativo Anual/2015 (da Secretaria Municipal de Saúde) silentes na definição e estipulação das metas qualitativas a serem alcançadas pelo Hospital Maria Lucinda, de modo que fizesse jus ao repasse total dos valores orçados para o componente pré-fixado;

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Fernanda Casado, relativas ao exercício financeiro de 2015

Fernanda Emanuele Arantes Castro Da Silva:

CONSIDERANDO as falhas de controle interno constatadas, desde publicação intempestiva de convênio e sua prestação de contas, despesas sem a completa comprovação, classificação indevida de despesa, dentre outras, contrariando a Lei Federal nº 4.320/64 (artigos 62 e 63) e demais normas de controle correlatas;

CONSIDERANDO o pagamento de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais com recursos do SUS, em contradição ao disposto no Convênio nº 94/2006, 11º Termo Aditivo, e na Portaria do Ministério da Saúde nº 3410/2013 (art. 17, inciso II);

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Fernanda Emanuele Arantes Castro Da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2015

Gabriella Cristina Pereira De Oliveira Lima:

CONSIDERANDO as falhas de controle interno constatadas, desde publicação intempestiva de convênio e sua prestação de contas,



despesas sem a completa comprovação, classificação indevida de despesa, dentre outras, contrariando a Lei Federal nº 4.320/64 (artigos 62 e 63) e demais normas de controle correlatas;

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

George Pierre De Lima Souza:

CONSIDERANDO as falhas de controle interno constatadas, desde publicação intempestiva de convênio e sua prestação de contas, despesas sem a completa comprovação, classificação indevida de despesa, dentre outras, contrariando a Lei Federal nº 4.320/64 (artigos 62 e 63) e demais normas de controle correlatas;

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

Helio Max De Carvalho Figueredo:

CONSIDERANDO as falhas de controle interno constatadas, desde publicação intempestiva de convênio e sua prestação de contas, despesas sem a completa comprovação, classificação indevida de despesa, dentre outras, contrariando a Lei Federal nº 4.320/64 (artigos 62 e 63) e demais normas de controle correlatas;

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

Jailson De Barros Correia:

CONSIDERANDO as falhas de controle interno constatadas, desde publicação intempestiva de convênio e sua prestação de contas, despesas sem a completa comprovação, classificação indevida de despesa, dentre outras, contrariando a Lei Federal nº 4.320/64 (artigos 62 e 63) e demais normas de controle correlatas;

CONSIDERANDO a ausência de cláusulas essenciais no termo de contratualização, assim como a inexistência de norma municipal para o repasse de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais à entidade sem fins lucrativos;

CONSIDERANDO as falhas na mensuração dos resultados advindos da execução do Convênio nº 94/2006, posto ter sido tal instrumento e o Plano Operativo Anual/2015 (da Secretaria Municipal de Saúde) silentes na definição e estipulação das metas qualitativas a serem alcançadas



pelo Hospital Maria Lucinda, de modo que fizesse jus ao repasse total dos valores orçados para o componente pré-fixado;

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II , combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Jailson De Barros Correia, relativas ao exercício financeiro de 2015

Joanna Paula Freire De Lima Silva:

CONSIDERANDO as falhas de controle interno constatadas, desde publicação intempestiva de convênio e sua prestação de contas, despesas sem a completa comprovação, classificação indevida de despesa, dentre outras, contrariando a Lei Federal nº 4.320/64 (artigos 62 e 63) e demais normas de controle correlatas;

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

Juliana Dias Médicis:

CONSIDERANDO as falhas de controle interno constatadas, desde publicação intempestiva de convênio e sua prestação de contas, despesas sem a completa comprovação, classificação indevida de despesa, dentre outras, contrariando a Lei Federal nº 4.320/64 (artigos 62 e 63) e demais normas de controle correlatas;

CONSIDERANDO o pagamento de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais com recursos do SUS, em contradição ao disposto no Convênio nº 94/2006, 11º Termo Aditivo, e na Portaria do Ministério da Saúde nº 3410/2013 (art. 17, inciso II);

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II , combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);



JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Juliana Dias Médicis, relativas ao exercício financeiro de 2015

Luciana Lima Pinheiro Caula Reis:

CONSIDERANDO as falhas de controle interno constatadas, desde publicação intempestiva de convênio e sua prestação de contas, despesas sem a completa comprovação, classificação indevida de despesa, dentre outras, contrariando a Lei Federal nº 4.320/64 (artigos 62 e 63) e demais normas de controle correlatas;

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

Rafael Figueiredo Bezerra:

CONSIDERANDO as falhas de controle interno constatadas, desde publicação intempestiva de convênio e sua prestação de contas, despesas sem a completa comprovação, classificação indevida de despesa, dentre outras, contrariando a Lei Federal nº 4.320/64 (artigos 62 e 63) e demais normas de controle correlatas;

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

Tarciana De Souza Miguel Cardoso:

CONSIDERANDO o pagamento de incentivos financeiros (subvenções sociais) municipais com recursos do SUS, em contradição ao disposto no Convênio nº 94/2006, 11º Termo Aditivo, e na Portaria do Ministério da Saúde nº 3410/2013 (art. 17, inciso II);

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

Tatieleme Natacha Lima:

CONSIDERANDO a não adequação dos instrumentos de fiscalização aos prazos e formas estabelecidas no Convênio e normativos, sem observância ao disposto na Portaria GM/MS nº 3.410/2013 (art. 32) e normas municipais;



CONSIDERANDO as falhas na mensuração dos resultados advindos da execução do Convênio nº 94/2006, posto ter sido tal instrumento e o Plano Operativo Anual/2015 (da Secretaria Municipal de Saúde) silentes na definição e estipulação das metas qualitativas a serem alcançadas pelo Hospital Maria Lucinda, de modo que fizesse jus ao repasse total dos valores orçados para o componente pré-fixado;

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

Zelma De Fátima Chaves Pessoa:

CONSIDERANDO a não adequação dos instrumentos de fiscalização aos prazos e formas estabelecidas no Convênio e normativos, sem observância ao disposto na Portaria GM/MS nº 3.410/2013 (art. 32) e normas municipais;

CONSIDERANDO as falhas na mensuração dos resultados advindos da execução do Convênio nº 94/2006, posto ter sido tal instrumento e o Plano Operativo Anual/2015 (da Secretaria Municipal de Saúde) silentes na definição e estipulação das metas qualitativas a serem alcançadas pelo Hospital Maria Lucinda, de modo que fizesse jus ao repasse total dos valores orçados para o componente pré-fixado;

CONSIDERANDO que as irregularidades detectadas ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

Dar, em consequência, quitação aos demais responsáveis.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Secretaria de Saúde do Recife, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado diploma legal:

1. Promover as devidas correções nos termos de contratualização com as entidades conveniadas a fim de que estejam alinhadas com a Portaria GM/MS nº 3.410/2013 (definição dos eixos de responsabilidades do hospital, vinculação do repasse ao cumprimento de metas, definição das metas a serem atingidas), estabelecendo, inclusive, o prazo limite para encaminhamento da prestação de contas por parte da entidade conveniente.



Prazo para cumprimento: até 30/12/2020

2. Respeitar as exigências de publicação dos instrumentos de convênios e contratos, em tempo hábil, conforme disposto no art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.
3. Realizar a prestação de contas dos convênios de acordo com as normas pertinentes, nos prazos e exigências lá estipulados.
4. Proceder à Gestão e Fiscalização dos Contratos e Convênios, em respeito ao que reza o art. 67 da Lei nº 8.666/1993, atentando para a não celebração de tais instrumentos com servidores públicos, à luz do que dispõe o artigo 9º, inciso III, da mesma Lei.

Prazo para cumprimento: 180 dias

5. Efetuar a liquidação das despesas, inclusive aquelas decorrentes da execução dos convênios, em respeito às exigências contidas nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, subsidiando a comprovação da documentação necessária (notas de empenho, notas fiscais, recibos, etc).

Prazo para cumprimento: 60 dias

6. Definir os indicadores (conceito e forma de apuração) que serão utilizados para avaliação qualitativa das entidades privadas sem fins lucrativos que atuam de forma complementar na área de saúde, bem como estabelecer as metas a serem alcançadas pelos contratados/conveniados.

Prazo para cumprimento: 270 dias

7. Estabelecer um calendário e rotina de aplicação dos questionários de satisfação dos usuários, de preenchimento dos formulários de monitoramento e supervisão dos hospitais, bem como tabular as questões avaliadas com uma pontuação, objetivando a mensuração dos resultados constatados.

Prazo para cumprimento: 270 dias

8. Adotar as medidas cabíveis para a regulamentação do disposto no art. 5º, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, orientando normativamente as unidades sob a sua



égide, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos de pagamentos de obrigações contratuais, com fins de que estes sejam realizados obedecendo a ordem cronológica de sua exigibilidade.

Prazo para cumprimento: 180 dias

9. Promover a publicidade de todos os convênios no Portal da Transparência do Município.

Prazo para cumprimento: 180 dias

10. Inserir no Sistema SAGRES/LICON todas as dispensas e inexigibilidades de licitação.

Prazo para cumprimento: até 30/12/2020

11. Proceder à correta classificação das despesas, atentando para o disposto no art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Verificar, por meio de seus órgãos fiscalizadores, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento da presente determinação, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

É como voto.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:



CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA SUBSTITUINDO
CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA
LAPENDA DE MORAES GUERRA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.