

PROCESSO Nº:	@RLA-22/00590630
UNIDADE GESTORA:	Secretaria de Estado da Saúde (SES)
INTERESSADOS:	Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES) Secretaria de Estado da Casa Civil de Santa Catarina (SCC) Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina (CGE) Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina (PGE)
RESPONSÁVEIS:	Diogo Demarchi Silva, Secretária da SES Marcelo Mendes, Secretário da SCC Márcio Cassol Carvalho, Controlador-Geral da CGE Márcio Luiz Fogaça Vicari, Procurador-Geral da PGE
ASSUNTO:	Auditoria operacional para avaliar a governança e a gestão das transferências de recursos financeiros do Estado mediante convênios, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde (SES), para as entidades filantrópicas que atendem ao Sistema Único de Saúde (SUS)
RELATOR:	Adircélio de Moraes Ferreira Júnior
UNIDADE TÉCNICA:	DAE/CAOP/DIV3
RELATÓRIO Nº:	DAE – 028/2025

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
1.1	VISÃO GERAL DOS AUDITADOS.....	6
1.2	VISÃO GERAL DO TEMA	12
1.3	VISÃO GERAL DA AUDITORIA	15
1.3.1	Objetivo geral.....	15
1.3.2	Questões de auditoria.....	15
1.3.3	Metodologia utilizada.....	16
1.3.4	Volume de recursos fiscalizados	18
2	RESULTADOS DE AUDITORIA	19
2.1	ACHADOS RELATIVOS À PRIMEIRA QUESTÃO DE AUDITORIA.....	19
2.1.1	Ausência de estudos técnico-avaliativos preliminares que analisem a pertinência em transferir o gerenciamento de serviços públicos de saúde às entidades privadas.....	20
2.1.1.1	Comentários do gestor.....	30
2.1.1.2	Análise dos comentários do gestor	30
2.2	ACHADOS RELATIVOS À SEGUNDA QUESTÃO DE AUDITORIA	30
2.2.1	Deficiência da análise técnica de mérito nos processos de convênio para transferência de recursos públicos a entidades filantrópicas.....	31
2.2.1.1	Comentários do gestor.....	39
2.2.1.2	Análise dos comentários do gestor	40
2.2.2	Ausência de remessa, ao Poder Legislativo, de diagnóstico com programas e objetos prioritários na área da saúde do Estado, de forma a subsidiar a transferência de recursos públicos por meio de emenda parlamentar individual	40
2.2.2.1	Comentários dos gestores.....	55
2.2.2.2	Análise dos comentários dos gestores.....	56
2.2.3	Transferência de recursos sem avaliação da compatibilidade entre os valores orçados pelos proponentes e os praticados no mercado	57
2.2.3.1	Comentários do gestor.....	65
2.2.3.2	Análise dos comentários do gestor	65
2.3	ACHADOS RELATIVOS À TERCEIRA QUESTÃO DE AUDITORIA	65
2.3.1	Fluxograma de referência, utilizado pela SES, desatualizado e desprovido graficamente de todas as atividades do processo de Convênio	67

2.3.1.1	Comentários dos gestores.....	74
2.3.1.2	Análise dos comentários dos gestores.....	74
2.3.2	Ausência de práticas de sistematização e manualização das atividades relacionadas ao processo de convênio no âmbito da SES	74
2.3.2.1	Comentários do gestor.....	77
2.3.2.2	Análise dos comentários do gestor	78
2.3.3	Ausência de educação continuada – atualização, complementação e/ou ampliação de conhecimentos – sobre o processo de convênio no âmbito da SES	78
2.3.3.1	Comentários dos gestores.....	79
2.3.3.2	Análise dos comentários dos gestores.....	79
2.3.4	Desatualização e fragilidades administrativo-operacionais do Decreto (estadual) nº 127/2011.....	79
2.3.4.1	Comentários do gestor.....	81
2.3.4.2	Análise dos comentários do gestor	81
2.4	ACHADOS RELATIVOS À QUARTA QUESTÃO DE AUDITORIA	82
2.4.1	Ausência de cláusulas fundamentais nos instrumentos de convênio que garantam maior segurança jurídica aos seus partícipes e plena realização dos objetivos pactuados	82
2.4.1.1	Comentários do gestor.....	91
2.4.1.2	Análise dos comentários do gestor	91
2.4.2	Inexistência de métricas quantitativas e/ou qualitativas nos instrumentos de convênios que permitam controlar e avaliar a qualidade e a produtividade dos serviços de saúde prestados aos usuários do SUS.....	93
2.4.2.1	Comentários do gestor.....	98
2.4.2.2	Análise dos comentários do gestor	98
2.5	ACHADOS RELATIVOS À QUINTA QUESTÃO DE AUDITORIA	98
2.5.1	Dificuldades em realizar as análises das prestações de contas em virtude das fragilidades encontradas nas propostas, nos planos de trabalho e nos termos de convênio	99
2.5.1.1	Comentários do gestor.....	106
2.5.1.2	Análise dos comentários do gestor	107
2.5.2	Atraso na análise das prestações de contas, em especial em transferências de recursos parceladas, que superam em muito os prazos estabelecidos pelo Decreto (estadual) nº 127/2011	108
2.5.2.1	Comentários dos gestores.....	112
2.5.2.2	Análise dos comentários dos gestores.....	112
2.5.3	Ausência de manifestação fundamentada efetuada pela SES nos Pareceres Técnicos da Contabilidade de maneira a abordar todos os aspectos relacionados à prestação de contas	113
2.5.3.1	Comentários do gestor.....	116
2.5.3.2	Análise dos comentários do gestor	116
2.5.4	Ausência de funcionalidade no módulo “SC Transferências” do Sigef que possibilite a emissão automática da comunicação a respeito dos resultados dos pareceres técnicos da Contabilidade e do Controle Interno	117
2.5.4.1	Comentários do gestor.....	119
2.5.4.2	Análise dos comentários do gestor	120
3	CONCLUSÃO	120
	APÊNDICE A – FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE CONVÊNIO NA SES	133
	APÊNDICE B – MODELO DE PLANO DE AÇÃO	141

1 INTRODUÇÃO

Esta Auditoria Operacional¹ teve como objetivo “avaliar a governança e a gestão das transferências de recursos financeiros do Estado mediante convênios, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde (SES), para as entidades filantrópicas que atendem ao Sistema Único de Saúde (SUS)”.

O trabalho decorre de um Levantamento realizado por este Tribunal (@LEV 22/80045944) que buscou avaliar o déficit orçamentário no Hospital Regional do Oeste (HRO), administrado pela Associação Hospitalar Lenoir Vargas Ferreira (ALVF), em Chapecó. Esse Levantamento² evidenciou a necessidade de uma auditoria operacional focada no processo de transferência de recursos públicos estaduais para entidades privadas que atendem o SUS.

Embora o Levantamento inicial tenha revelado indícios de má gestão dos recursos públicos no HRO/ALVF, considerou-se mais relevante investigar os problemas estruturais nos processos de convênios com entidades filantrópicas sob a responsabilidade da SES. Constatou-se que a forma como essas transferências estão sendo geridas pode causar danos significativos ao erário estadual, além de enfraquecer a rede pública de saúde em Santa Catarina.

Com base nas conclusões do supramencionado Levantamento, foi autorizada a presente auditoria operacional. A SES foi informada sobre a auditoria por meio do OF. TCE/DAE nº 14.262 (fl. 03), de 14 de setembro de 2022, que também designou os auditores fiscais de controle externo para o trabalho: Renato Costa (Coordenador), Ricardo Cardoso da Silva e Rafaela Leão Barreto Viana, todos lotados na Diretoria de Atividades Especiais (DAE).

¹ [...] avalia o desempenho de programas, projetos e ações governamentais e verifica se os objetivos para os quais foram criados estão sendo cumpridos. Esse trabalho do TCE/SC busca contribuir para a melhoria de gestão e da aplicação dos recursos públicos em favor da sociedade. Após as conclusões da auditoria, o Pleno determina que o gestor apresente um plano com a definição de ações, prazos e responsáveis para a solução dos apontamentos feitos pelo TCE/SC, que será objeto de monitoramento pelo órgão de controle. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/content/auditorias-operacionais>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

² Principais apontamentos do @LEV22/80045944 relacionados à SES: deficiência no acompanhamento e monitoramento dos repasses de recursos à ALVF/HRO; ausência de estudo técnico-avaliativo com os parâmetros e critérios, definidores da vantajosidade em terceirizar e/ou manter próprios os serviços de saúde prestados pelo HRO; e ausência de parâmetros e critérios definidores do montante de recursos do Estado a serem repassados periodicamente à ALVF/HRO.

A justificativa para esta auditoria está baseada na materialidade (grande volume de recursos públicos envolvidos), relevância (importância e atualidade do tema) e criticidade (situações críticas efetivas e indesejadas) do objeto em questão, que são os processos de convênio da SES com entidades filantrópicas participantes do SUS.

É importante destacar que a auditoria focou nas transferências de recursos em condições normais, avaliando os processos de convênio com entidades privadas no período anterior e posterior à Pandemia de Covid-19, abrangendo, portanto, os anos de 2019 a 2022. Foram excluídos da análise os processos de convênio relativos à Política Hospitalar Catarinense (PHC) e as transferências de recursos para municípios catarinenses.

Na fase de planejamento, foram coletadas informações sobre as políticas públicas analisadas, realizadas entrevistas com gestores envolvidos e aplicadas técnicas de auditoria operacional para a construção de uma matriz de planejamento que atendesse ao objetivo geral da auditoria. Durante a execução, de 1º de março a 31 de maio de 2023, a equipe de auditoria requisitou informações adicionais aos órgãos e entidades responsáveis, analisou amostras de convênios, mapeou processos e confrontou os achados com as normas e boas práticas identificadas na fase de planejamento.

Em seguida, foi elaborado o Relatório de Instrução DAE nº 037/2023 (fls. 37455-37584), que apresentou os resultados iniciais da auditoria e sugeriu a realização de audiências com as autoridades competentes da SES, da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC), da Controladoria-Geral do Estado (CGE) e da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº MPC-SC 2.2/2023.3171 (fls. 37455-37584), concordou com a sugestão da Diretoria. Em despacho subsequente (Despacho nº GAC/AMF - 201/2024, fls. 37602-37611), o Exmo. Sr. Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Relator dos presentes autos, determinou a realização das audiências conforme proposto no Relatório 037/2023.

As audiências foram realizadas conforme detalhado abaixo:

- SES: Comunicada pelo Ofício nº TCE/SC/SEG/4971/2024 (fl. 37615), com Aviso de Recebimento em 02/04/2024 (fl. 37618), a SES solicitou prorrogação de prazo por meio do Ofício nº 31/2024/SES/COJUR/CONS (fls. 37622-37624), deferida pelo Relator, e posteriormente manifestou-se através do Ofício nº 925/2024 SES 74301/2024 (fls. 37642-37647);

- SCC: Também comunicada pelo Ofício nº TCE/SC/SEG/4971/2024 (fl. 37615), com Aviso de Recebimento em 02/04/2024 (fl. 37618), a SCC solicitou prorrogação de prazo pelo Ofício nº SCC/GABS nº 343/2024 (fls. 37626-37630), deferida pelo Relator, e manifestou-se pelo Ofício nº SCC/GABS nº 447/2024 (fls. 37648-37651);
- CGE: Notificada pelo Ofício nº TCE/SC/SEG/4972/2024 (fl. 37614), com Aviso de Recebimento em 01/04/2024 (fl. 37618), a CGE solicitou prorrogação de prazo pelo Ofício nº CGE nº 443/2024 (fls. 37639-37641), deferida pelo Relator, e posteriormente manifestou-se através do Ofício nº CGE nº 0478/2024 (fls. 37657-37665); e
- PGE: Comunicada pelo Ofício nº TCE/SC/SEG/4974/2024 (fls. 37616 e 37621), com Aviso de Recebimento em 29/04/2024 (fl. 37634), a PGE, embora regularmente notificada, não apresentou manifestação nos autos (fl. 37668).

Ato contínuo, foi elaborado o Relatório de Instrução DAE nº 065/2024 (fls. 37670-37806), que apresentou os resultados da auditoria e sugeriu a determinação da elaboração de um plano de ação para a implementação das recomendações e determinações dirigidas à SES, à SCC, à CGE e à PGE.

Por meio do Parecer nº MPC-SC 2.2/2024.1612 (fls. 37807-37837), o MPC manifestou-se favoravelmente à expedição das recomendações e determinações propostas pela Diretoria.

A CGE encaminhou documentos (fls. 37660-37664) detalhando a situação de medidas tomadas, mediante o Ofício CGE nº 0478/2024, de 07 de junho de 2024. Em complemento, a CGE encaminhou o Ofício CGE nº 0890/2024, de 26 de novembro de 2024, informando sobre o andamento de medidas implementadas (fls. 37839-37858).

Por meio de despacho, o Exmo. Sr. Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Relator dos presentes autos, por meio do Despacho nº GAC/AMF - 90/2025 (fl. 37860), determinou a análise e a manifestação da área técnica sobre as informações encaminhadas pela CGE.

Este relatório está estruturado em três capítulos: introdução, resultados da auditoria e conclusão.

Na introdução, são apresentadas: uma visão geral das entidades auditadas, a saber, a SES, SCC, CGE e PGE; uma visão geral do tema da auditoria, com uma breve síntese sobre a participação da iniciativa privada na saúde pública; e uma visão geral da auditoria, que abrange o objetivo geral, as questões de auditoria, a metodologia utilizada e os volumes de recursos fiscalizados.

O segundo capítulo é dedicado aos achados da auditoria, sintetizados na Matriz de Achados elaborada pela equipe. Nesse capítulo, são apresentadas as evidências resultantes do cotejamento entre o critério estabelecido e a situação encontrada, bem como as eventuais causas, propostas de encaminhamento, benefícios esperados, comentários dos gestores e análise desses comentários. Os achados estão organizados e agrupados de acordo com as questões de auditoria definidas na etapa de planejamento.

Por fim, na conclusão, resume-se o trabalho realizado pela equipe de auditoria, revisitando os objetivos traçados e apresentando uma síntese dos resultados obtidos. Sugere-se ao Relator que conheça o presente relatório de auditoria, conceda prazo ao gestor para a apresentação de um Plano de Ação³ visando ao cumprimento das determinações e implementação das recomendações, e determine a realização de monitoramento das deliberações exaradas pelo Tribunal Pleno.

1.1 VISÃO GERAL DOS AUDITADOS

A Lei Complementar (estadual) nº 741/2019⁴ dispõe sobre as competências dos órgãos do Poder Executivo, entre eles a **Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES)**, objeto da presente auditoria. A Secretaria é responsável por coordenar as políticas de saúde no Estado e, sendo o órgão gestor da saúde no Estado, tem o desafio de formular, desenvolver e executar a Política Estadual de Saúde.

Conforme o Mapa Estratégico da SES para os anos de 2020-2023, o órgão se sustenta nos valores da transparência, integridade, agilidade, qualidade, inovação, eficiência, simplicidade. Possui como missão “garantir o acesso à saúde à população catarinense, seguindo os princípios do SUS, para que esta possa viver mais e melhor”. Além disso, a visão da Secretaria é “ser uma instituição que valoriza o direito à saúde da população catarinense e os princípios do SUS, por meio de uma gestão pública eficiente e eficaz até 2023”⁵.

O art. 41, *caput* e incisos, da Lei Complementar (estadual) nº 741/2019, dispõe acerca das competências da SES. Entre elas, destacam-se:

³ [...] documento elaborado pela unidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações, que indique os responsáveis e estabeleça os prazos para realização de cada ação. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/resolucao_n_79-2013_consolidada.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁴ Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/741_2019_lei_complementar_c.html>. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁵ Disponível em: <<https://www.saude.sc.gov.br/index.php/a-secretaria>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Art. 41. À SES compete, em observância aos princípios e às diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS):

I – desenvolver a capacidade institucional e definir políticas e estratégias de ação voltadas às macrofunções de planejamento, gestão, regulação, acompanhamento, avaliação e controle na área da saúde;

II – organizar e acompanhar, no âmbito municipal, regional e estadual, o desenvolvimento da política e do sistema de atenção à saúde;

III – garantir à sociedade o acesso universal e equitativo aos serviços de saúde, de forma descentralizada, desconcentrada e regionalizada;

IV – monitorar, analisar e avaliar a situação da saúde no Estado;

V – coordenar e executar, em caráter complementar, ações e serviços de vigilância, investigação e controle de riscos e danos à saúde;

IX – formular e implementar políticas de promoção da saúde, de forma articulada com os Municípios do Estado e a sociedade civil organizada;

X – garantir a qualidade dos serviços de saúde;

XI – gerenciar as unidades assistenciais próprias do Estado;

XIII – coordenar as políticas e ações programáticas de assistência em saúde no SUS;

XIV – coordenar as políticas da atenção primária, da média e alta complexidade, no que concerne à Administração Pública Estadual; e

XV – coordenar as políticas de hematologia, hemoterapia e oncologia.

A SES possui atuação em nível central e de forma descentralizada, estando presente nas dezesseis Regiões de Saúde do Estado. O órgão desenvolve ações no âmbito da gestão do SUS, além de prestar serviços por meio de unidades próprias e da rede contratualizada. Os serviços descentralizados estão presentes nas Macrorregionais, Regionais e Agências de Saúde, estando subordinados técnica e administrativamente à SES.

A SES possui seu organograma disposto no sítio eletrônico do órgão e estrutura-se conforme o Decreto (estadual) nº 173/2023⁶. De sua estrutura organizacional, ressaltam-se alguns órgãos, os quais possuem maior relevância para a presente auditoria: o Gabinete do Secretário de Estado da Saúde (GABS); a Consultoria Jurídica (COJUR); a Superintendência em Gestão Estratégica (SGE); a Superintendência de Gestão Administrativa (SGA); a Superintendência de Planejamento em Saúde (SPS); e a Superintendência do Fundo Estadual de Saúde (SFS).

Ademais, é objeto da presente auditoria a **Secretaria de Estado da Casa Civil de Santa Catarina (SCC)**, órgão que presta assessoramento ao Chefe do Poder Executivo Estadual na coordenação de ações de governo.

A SCC é amparada pelos valores da transparência, da integridade, da eficiência, da qualidade, da agilidade, da simplicidade e da inovação. Tem como missão “Promover assessoramento técnico-institucional ao governador no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais para o desenvolvimento das ações de governo, na articulação com os

⁶ Disponível em: < <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2023/000173-005-0-2023-006.htm> >. Acesso em: 27 fev. 2025.

demais entes federados, no relacionamento com os demais poderes e para a promoção da integração das ações de Governo desenvolvidas pelas secretarias setoriais e demais órgãos estatais com a sociedade” e como visão “Tornar o Governo do Estado de Santa Catarina referência em organização e relacionamento institucional e garantir ao governador excelência técnico-institucional para o desempenho de suas ações”.⁷

Conforme o art. 20, *caput* e incisos, da Lei Complementar (estadual) nº 741/2019, a SCC possui as seguintes competências:

Art. 20. À SCC compete: (Redação dada pela Lei 18.646, de 2023)

I – assistir o Governador do Estado:

- a) no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais e, especialmente, nos assuntos referentes à administração pública estadual;
- b) no relacionamento do Poder Executivo com os outros Poderes do Estado;
- c) no relacionamento do Poder Executivo com o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e a Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPE/SC);
- d) no relacionamento do Poder Executivo com as autoridades superiores da União, de outros Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e com as entidades representativas da sociedade civil; e
- e) no encaminhamento de mensagens à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC);

II – transmitir as instruções emanadas pelo Governador do Estado, controlando-as administrativamente;

III – elaborar decretos, projetos de lei, medidas provisórias e demais atos do processo legislativo;

IV – acompanhar a tramitação de proposições na ALESC;

V – controlar os prazos constitucionais, legais e regimentais relativos aos atos oriundos da ALESC;

VI – expedir e encaminhar para publicação decretos, leis, medidas provisórias e demais atos do processo legislativo emanados pelo Governador do Estado;

VII – orientar e coordenar:

- a) por meio da Diretoria de Assuntos Legislativos, o estudo, a produção formal e as adequações jurídicas e técnicas dos atos do processo legislativo a serem submetidos ao Governador do Estado, em articulação com os órgãos e as entidades da Administração Pública Estadual;
- b) a integração das ações governamentais e o levantamento e o monitoramento de informações setoriais do governo, as quais serão submetidas ao conhecimento e à permanente avaliação do Governador do Estado; e
- c) as atividades desempenhadas pelas Secretarias Executivas a ela vinculadas;
- d) ações e projetos com a Administração Pública Indireta, iniciativa privada e terceiro setor, com vistas à obtenção de recursos provenientes de incentivos fiscais e promoção de projetos sociais; (Redação incluída pela LC 789, de 2021)

VIII – encarregar-se:

- a) da representação civil do Governador do Estado;
- b) da administração geral da residência oficial do Governador do Estado; (Redação dada pela lei 18.646, de 2023)
- c) da execução orçamentária e financeira do GGE, da SAI e da SCM;
- d) do apoio jurídico e operacional da SGG, da SAI e da SCM; e (Redação dada pela lei 18.646, de 2023)
- e) do apoio jurídico do GVG; e (Redação incluída pela lei 18.646, de 2023)

⁷ Disponível em: <<https://www.casacivil.sc.gov.br/visao-missao-e-valores/>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

IX – acompanhar as atividades desenvolvidas pelos fundos estaduais, à exceção do Fundo do Plano de Saúde dos Servidores Públicos Estaduais e daqueles cujos recursos sejam originários e vinculados à União e aos Municípios; e

X – (Redação revogada pela LC 789, 2021)

§ 1º Os anteprojatos de leis, os decretos, as medidas provisórias e os demais atos do processo legislativo propostos por Secretários de Estado ao Governador do Estado deverão ser previamente submetidos à SCC. (Redação dada pela lei 18.646, de 2023)

§ 2º Cabe à SCC, entre outras ações que propiciem o estreitamento do relacionamento entre Administração Pública Estadual e Municípios, nortear, propor e encaminhar assuntos relacionados à gestão de convênios e demais instrumentos congêneres firmados entre a Administração Pública Estadual e os Municípios do Estado, que será operacionalizada por núcleos de gestão de convênios, conforme regulamento. (Redação dada pela lei 18.646, de 2023)

§ 3º Os convênios e instrumentos congêneres de que trata o § 2º deste artigo serão executados pelas Secretarias de Estado que tenham competências compatíveis com o objeto do instrumento.

§ 4º Ficam excetuadas do disposto na alínea ‘c’ do inciso VIII do caput deste artigo a PGE, a CGE e a SAN. (Redação dada pela lei 18.646, de 2023)

De acordo com o organograma da SCC, além do Gabinete do Secretário e do Gabinete da Secretária Adjunta, o órgão é estruturado em duas diretorias, quais sejam: a Diretoria de Assuntos Legislativos e a Diretoria de Administração e Finanças.

Também é objeto da presente auditoria operacional a **Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina (CGE)**, criada pela Lei Complementar (estadual) nº 741/2019. Trata-se do órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno e de Ouvidoria do Poder Executivo e é subordinado ao Governador do Estado, tendo a função de assessorá-lo na defesa do patrimônio público. Destaca-se, ainda, a sua função de gerenciar o módulo “SC Transferências”⁸ do Sigef⁹, fato relacionado diretamente ao objeto da presente auditoria.

A CGE se baseia nos valores da ética, integridade, transparência, autonomia, compliance, comprometimento, cooperação e sustentabilidade. Além disso, possui como missão “Promover a qualidade do gasto público por meio do fortalecimento do controle interno, da integridade, da transparência, da participação social, da prevenção e do combate à corrupção” e como visão “Ser reconhecida pela sociedade como órgão de excelência na promoção da qualidade do gasto público, da participação social, da prevenção e do combate à corrupção”.¹⁰

Conforme o art. 25, parágrafo único, da Lei Complementar (estadual) nº 741/2019, a CGE possui as seguintes competências:

Art. 25. A CGE, órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno e Ouvidoria, subordinada diretamente ao Governador do Estado, terá sua organização, a estruturação, o funcionamento e as competências disciplinados em lei específica.

⁸ Disponível em: <<https://sctransferencias.cge.sc.gov.br/>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁹ É o sistema oficial de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade do Estado de Santa Catarina.

¹⁰ Disponível em: <<https://cge.sc.gov.br/a-cge/>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Parágrafo único. Compete à CGE, além de outras atribuições previstas em lei específica:

- I – tomar as providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Estadual;
- II – instaurar procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo comissões para seu devido acompanhamento;
- III – realizar inspeções e avocar procedimentos e processos em curso na Administração Pública Estadual, para exame de sua regularidade, bem como propor providências ou correção de falhas;
- IV – requisitar dados, informações e documentos relativos a procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade da Administração Pública Estadual;
- V – requisitar a órgão ou entidade da Administração Pública Estadual informações e documentos necessários a seus trabalhos ou suas atividades;
- VI – propor medidas legislativas ou administrativas e sugestão de ações para evitar a repetição de irregularidades constatadas;
- VII – receber reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e apurar o exercício negligente de cargo, emprego ou função na Administração Pública Estadual, quando não houver disposição legal que atribua competências específicas a outros órgãos;
- VIII – coordenar o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual; e
- IX – executar as atividades de controladoria no âmbito da Administração Pública Estadual.

Ademais, de acordo com o organograma da CGE, além do Controlador-Geral do Estado e da Controladora-Geral Adjunta do Estado, o órgão é estruturado em setores, entre os quais se destacam: a Coordenadoria de Informações Estratégicas; Coordenadoria de Gestão Estratégica; Coordenadoria de Controle Interno e Ouvidoria; Auditoria Geral do Estado; e Diretoria de Integridade e Compliance.

Por fim, é objeto da presente auditoria a **Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina (PGE)**, órgão subordinado ao Gabinete do Governador. De acordo com o *caput* do art. 103 da Constituição Estadual de 1989, a PGE é instituição que representa o Estado judicial e extrajudicialmente, cabendo a ela as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

De acordo com o disposto no art. 4º, *caput* e incisos, da Lei Complementar (estadual) nº 317/2005¹¹, a PGE possui as seguintes competências:

Art. 4º Compete à Procuradoria Geral do Estado:

- I – representar o Estado judicial e extrajudicialmente;
- II – exercer as funções de consultoria e assessoramento jurídico do Estado;
- III – responder consultas jurídicas formuladas pelos Presidentes da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas e pelo Procurador-Geral de Justiça;

¹¹

Disponível

em:

<[Processo @RLA 22/00590630 – Relatório nº DAE 028/2025](http://leis.ale.sc.gov.br/html/2005/317_2005_Lei_complementar.html#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20317%2C%20de%2030%20de%20dezembro%20de%202005&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20e,Estado%20e%20estabelece%20outras%20provid%C3%AAscias.>. Acesso em: 27 fev. 2025.</p></div><div data-bbox=)

IV – defender a norma legal ou ato normativo estadual impugnados nas ações diretas de inconstitucionalidade propostas perante o Tribunal de Justiça do Estado, observado o disposto na Lei nº 12.069, de 27 de dezembro de 2001;

V – propor ação civil pública e ação de improbidade administrativa;

VI – promover a cobrança da dívida ativa;

VII – elaborar ações diretas de inconstitucionalidade;

VIII – manifestar-se nos projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo;

IX – coordenar a elaboração de informações nos mandados de segurança e habeas data impetrados contra autoridades estaduais, assim como aquelas a serem prestadas pelo Governador do Estado nas ações diretas de inconstitucionalidade;

X – assistir à administração pública no controle interno da legalidade e da moralidade administrativa de seus atos, especialmente por meio de:

a) proposta de declaração de nulidade de atos administrativos;

b) proposta de adoção de normas, medidas e procedimentos; e

c) proposta de normatização de parecer;

XI – exercer o controle, a orientação normativa e a supervisão técnica dos serviços jurídicos das autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas estaduais, na forma da lei;

XII – coordenar e controlar as comissões permanentes de processo administrativo disciplinar;

XIII – processar pedidos administrativos de indenização ou de satisfação de direitos, na forma da lei especial;

XIV – uniformizar a jurisprudência administrativa, dirimindo controvérsias jurídicas entre órgãos e entidades da administração pública direta e indireta;

XV – orientar a administração pública no cumprimento de decisões judiciais e opinar obrigatoriamente nos pedidos de extensão de julgado;

XVI – promover processos administrativos disciplinares nos casos previstos em lei;

XVII – representar os interesses do Poder Executivo Estadual perante os Tribunais de Contas do Estado e da União;

XVIII – relacionar-se com o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil;

XIX – (Revogado pela LC 534, de 2011)

XX – realizar correição para verificar a regularidade e eficácia dos serviços jurídicos das entidades da Administração Indireta; e

XXI – prestar assistência jurídica aos Municípios, quando solicitado.

§ 1º A representação judicial do Estado e a consultoria jurídica do Poder Executivo são da exclusiva competência da Procuradoria Geral do Estado.

§ 2º A Procuradoria Geral do Estado será responsável pelas funções de consultoria jurídica das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional.

§ 3º São autoridades do Poder Executivo habilitadas a formular consulta à Procuradoria Geral do Estado o Governador do Estado, o Vice-Governador e os Secretários de Estado.

§ 4º A Procuradoria Geral do Estado fica autorizada a representar judicialmente, durante o exercício do respectivo cargo, o Governador do Estado, o Presidente do Tribunal de Justiça e os titulares das Secretarias de Estado, quando demandados em ações populares, ações civis públicas e ações de improbidade administrativa, por atos praticados em decorrência de suas atribuições constitucionais ou legais, desde que não haja conflito com os interesses do Estado de Santa Catarina, no entendimento do Conselho Superior, de que trata o art. 15 da presente Lei.

Ainda, a Procuradoria possui em sua estrutura organizacional: a Corregedoria-Geral; a Procuradoria-Geral Adjunta para Assuntos Administrativos; e a Procuradoria-Geral Adjunta para Assuntos Judiciais, a qual abarca em sua estrutura a Consultoria Jurídica (Cojur), setor que possui relevância para os trabalhos da presente auditoria.

1.2 VISÃO GERAL DO TEMA

O direito à saúde é um direito fundamental de segunda geração que busca assegurar a todos o acesso a serviços de saúde adequados e de qualidade. Sendo de cunho prestacional, a saúde é definida como direito social e foi consagrada no art. 6º da Constituição Federal de 1988¹². Ademais, dada a sua importância, possui previsão nos arts. 196 e seguintes, da Carta Magna.

Eis prescrição do supramencionado art. 196: "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Sendo assim, as ações e serviços de saúde são consideradas atividades de relevância pública, motivo pelo qual sua regulamentação, controle e fiscalização deverão ser realizados pelo Estado. Também cabe observar que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada. Portanto, no Brasil, as ações e serviços de saúde podem ser divididos em serviços **públicos**, prestados diretamente ou por meio de terceiros, e em serviços **privados**, de forma complementar à prestação estatal. Os serviços privados de saúde possuem regramentos próprios, não sendo objeto da presente auditoria.

Já no que tange à **saúde pública**, observa-se a sua natureza universalista em detrimento do caráter contributivo antes adotado no país. Além disso, tem-se que a saúde pública é estruturada em uma rede sobre os princípios da regionalização e da hierarquização. Essa rede constitui o Sistema Único de Saúde (SUS), previsto no art. 198 da Constituição Federal de 1988:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

Uma das normativas que dá base ao sistema de saúde pública no Brasil é a Lei (federal) nº 8.080/90¹³, denominada Lei do SUS. A norma regulamenta o art. 196 e seguintes

¹² Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 fev. 2025.

¹³ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 27 fev. 2025.

da Constituição e sua promulgação é considerada como um passo essencial para a efetivação do sistema constitucionalmente previsto. Além de detalhar os princípios e diretrizes do SUS, a Lei define sua estrutura organizacional e traz as normas de gestão compartilhada, as competências dos entes federativos, as formas de participação social na formulação e acompanhamento das políticas de saúde, as regras de financiamento do sistema.

Insta observar que a saúde pública pode ser empreendida diretamente pelo Estado, mas também ser prestada por entidades privadas. É o que se convencionou chamar de **participação complementar** na saúde pública. Ela está prevista no §1º do art. 199 da Constituição Federal de 1988, o qual afirma a possibilidade de prestação de serviços públicos de saúde por terceiros, externos à administração pública.

A participação complementar foi albergada na Lei do SUS, em seu artigo 24, *caput* e § único. O dispositivo prevê a sua possibilidade quando as disponibilidades dos serviços de saúde públicos forem insuficientes a garantir a cobertura assistencial da população, hipótese em que poderá ser transferida a prestação do serviço, observadas as normas de direito público. Observa-se, portanto, que a participação complementar da iniciativa privada no SUS tem como um de seus fundamentos a ampliação da capacidade de atendimento à população.

Ainda, a complementação dos serviços do SUS poderá se dar mediante a formalização de contrato de direito público ou de convênio. A celebração de contratos administrativos pressupõe interesses divergentes dos contratantes, enquanto nos convênios, prevalecem os interesses recíprocos e a mútua cooperação. Os **processos de convênio** com entidades privadas serão objeto de análise da presente auditoria.

Além disso, conforme a Constituição Federal, no que se refere à participação complementar, deverá ser dada preferência às pactuações com **entidades filantrópicas** e sem fins lucrativos. Ressalta-se que as entidades filantrópicas que desejam atuar de forma complementar ao SUS devem cumprir requisitos e critérios estabelecidos pelas políticas públicas de saúde, como a comprovação de sua natureza sem fins lucrativos e o comprometimento com o atendimento público e universal. Ademais, o Ente público repassador dos recursos deverá assumir o papel de gestor do sistema, de forma a planejar, organizar e controlar tais transferências.

Em pesquisa ao sítio eletrônico do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)¹⁴, realizada em julho de 2023, foram extraídos dados do número de estabelecimentos hospitalares sem finalidade lucrativa que atendem ao SUS em Santa

¹⁴ Disponível em: <<https://cnes.datasus.gov.br/>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Catarina e que recebem recursos por meio de convênios. A pesquisa demonstra que estão cadastrados no sistema 138 (centro e trinta e oito) estabelecimentos ativos dessa natureza, conforme de observa na Figura 1, que segue:

Figura 1 – Hospitais filantrópicos com atendimento ao SUS em Santa Catarina



Fonte: captura de tela de pesquisa realizada em 31/07/2023 *site* do CNES.

Observa-se que, em Santa Catarina, os hospitais públicos estaduais e municipais são contabilizados em 38 (trinta e oito) instituições ativas, conforme os dados retirados do CNES em 31/07/2023. É o que se observa da Figura 2:

Figura 2 – Hospitais públicos em Santa Catarina



Fonte: captura de tela de pesquisa realizada em 31/07/2023 *site* do CNES.

Nessa medida, conclui-se que, considerando apenas estabelecimentos hospitalares, as **entidades sem finalidade lucrativa que participam de forma complementar ao SUS representam porção relevante das ações e serviços públicos de saúde no Estado**. Ainda se ressalta que não estão sendo computados nesses números outras entidades privadas que também possuem participação no SUS.

Sendo assim, as transferências de recursos públicos para participação da iniciativa privada no sistema público perfazem parte substancial da alocação de recursos da saúde, necessitando de atenção especial não só da SES, mas também dos órgãos de controle e da sociedade. Ademais, sustenta-se que, em se tratando de saúde pública, deve-se sempre visar ao atendimento dos princípios e das diretrizes do SUS, com a observância da regionalização

e da hierarquização das ações e serviços públicos de saúde, mesmo se forem prestados por entidades privadas.

Nesse sentido, torna-se imperioso analisar todo o procedimento de transferência de recursos estaduais às entidades filantrópicas que participam de forma complementar no SUS. Tal verificação perpassa: pela decisão da transferência da gestão à instituição privada, que deve obedecer aos critérios constitucionais e legais; pelo início dos processos de convênio, com verificação do mérito das propostas e conformidade dos valores sugeridos; pelo fluxograma desse procedimento, de forma a sistematizar e padronizar o caminho trilhado para formalização desses instrumentos de repasse; pelos instrumentos jurídicos de convênio, observando a presença e obediência de cláusulas essenciais nos documentos celebrados; e, por fim, pelo processo de controle da execução desses serviços e prestação de contas dos valores repassados, realizando verdadeira avaliação do retorno do investimento público.

Cita-se como objetivo dessa análise a melhoria, sempre possível, da governança e da gestão das transferências de recursos públicos às entidades filantrópicas que participam do atendimento SUS de forma a complementar o sistema. Como fim último, tem-se a boa aplicação dos recursos públicos estaduais e o conseqüente fortalecimento da rede pública de saúde no Estado.

1.3 VISÃO GERAL DA AUDITORIA

Neste tópico serão apresentados os objetivos, as questões de auditoria, a metodologia empregada e o volume dos recursos fiscalizados em se tratando de processos de convênio da SES com entidades filantrópicas para atendimento ao SUS.

1.3.1 Objetivo geral

O objetivo geral da presente auditoria operacional é avaliar a governança e a gestão das transferências de recursos financeiros do Estado, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde (SES), para às entidades filantrópicas que atendem ao Sistema Único de Saúde (SUS), mediante convênios.

1.3.2 Questões de auditoria

Para atingir o objetivo geral desta auditoria foram propostas as seguintes questões:

1) A SES realiza avaliações prévias que permitam diagnosticar a pertinência da transferência do gerenciamento de serviços públicos de saúde para entidades privadas?

2) A SES, previamente à celebração de convênios, realiza avaliações que permitam diagnosticar a pertinência do objeto solicitado e a adequação do montante a ser transferido às entidades filantrópicas que atendem SUS em SC?

3) A sistematização e a padronização de procedimentos no processo de Convênio, realizado pela SES, são suficientes para auxiliar os profissionais envolvidos e garantir organização administrativa?

4) Os instrumentos jurídicos de convênio, no âmbito da SES, estão revestidos de elementos que permitam o controle e a avaliação da qualidade e da produtividade dos serviços de saúde prestados pelos Convenientes aos usuários do SUS, além de garantir maior segurança jurídica aos seus partícipes e plena realização dos objetivos pactuados?

5) A SES, quando da análise das prestações de contas, tem adotado procedimentos de controle que verifiquem a regularidade dos repasses de recursos públicos estaduais destinados às entidades filantrópicas?

As respostas às questões serão apresentadas no capítulo dedicado aos resultados da auditoria.

1.3.3 Metodologia utilizada

O trabalho de auditoria decorreu do Levantamento (@LEV22/80045944), realizado no ano de 2022, o qual possuía o intuito de avaliar o déficit orçamentário no Hospital Regional do Oeste (HRO), administrado pela Associação Hospitalar Lenoir Vargas Ferreira (ALVF), em Chapecó. Com as informações obtidas desse Levantamento, iniciou-se a presente auditoria operacional, com estudos iniciais acerca dos processos de convênio para transferência de recursos públicos estaduais a entidades filantrópicas que atendem de forma complementar ao SUS.

Após a apresentação da equipe de auditoria aos gestores (Ofício TCE/DAE nº 14.262/2022, fls. 3-4), foram solicitadas informações à SES (Ofício TCE/DAE nº 18.364/2022, fls. 74-76) e, a partir dessas informações e documentos preliminares obtidos, desenvolveram-se as técnicas de auditoria de diagnóstico, como: mapeamento do referido

processo, análise *Stakeholder*¹⁵, SWOT¹⁶ e Diagrama de Verificação de Risco (DVR)¹⁷, Espinha de Peixe¹⁸ e Árvore de Problemas¹⁹.

Na fase de planejamento, efetuou-se pesquisa documental na *internet*, em livros, manuais, artigos, notícias veiculadas sobre a matéria e na legislação correlata, bem como nos documentos requisitados. Por meio das citadas técnicas, foi construída a Matriz de Planejamento, que definiu o foco da auditoria e os dados e informações necessários às análises.

A execução da auditoria ocorreu no primeiro semestre de 2023 e, para a busca de mais informações, foram realizadas visitas às seguintes entidades filantrópicas: Hospital Regional do Oeste, em Chapecó; Hospital e Maternidade Marieta Konder Bornhausen, em Itajaí; Hospital Regional São Paulo, em Xanxerê; e Hospital Hélio Anjos Ortiz, em Curitiba. Além disso, a equipe de auditoria realizou entrevistas com gestores da SES, da Alesc e da CGE, onde foram conduzidas entrevistas acerca do processo de transferência de recursos objeto do presente trabalho.

¹⁵ Contribui desde a fase do desenho até o desenvolvimento da matriz de marco lógico e ajuda a identificar a forma apropriada de participação de todas as partes envolvidas em um programa ou projeto. [...] *Stakeholder* são pessoas, grupos ou instituições com interesse em algum programa ou projeto e inclui tanto aqueles envolvidos quanto os excluídos do processo de tomada de decisão. Brasil. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de auditoria: análise stakeholder**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001, p. 08. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnicas-de-auditoria-analise-stakeholder.htm>.

¹⁶ A palavra **SWOT** é um acrônimo formado pelas palavras inglesas **S**trengths (forças), **W**eaknesses (fraquezas), **O**pportunities (oportunidades) e **T**hreats (ameaças). [...] Consiste na análise subjetiva das capacidades internas, para identificar as forças e as fraquezas da organização, e do ambiente externo no qual atua a organização, para apontar as oportunidades e ameaças presentes. **Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco aplicados em Auditoria**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010, p. 05. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio>.

¹⁷ É uma técnica da Gestão de Risco que visa, resumidamente, gerenciar efeitos adversos que possam comprometer um processo de gestão. [...] Nos trabalhos de auditoria, essa é uma técnica usualmente empregada para analisar as informações obtidas por meio da SWOT. Brasil. Tribunal de Contas da União. **Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco aplicados em Auditoria**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010, p. 09 e 10. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio>.

¹⁸ Também denominado Diagrama de Ishikawa ou Diagrama de Causa e Efeito, “é uma ferramenta de representação das possíveis causas que levam a um determinado efeito”. JUNIOR, Isnard et. al. **Gestão da qualidade**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p.104.

¹⁹ É uma técnica participativa que auxilia no desenvolvimento de ideias criativas para identificar o problema e organizar a informação coletada, gerando um modelo de relações causais que o explicam. Esta técnica facilita a identificação e a organização das causas e das consequências ou efeitos de um problema central. COHEN, Ernesto; MARTINEZ, Rodrigo. **Manual de formulacion, evaluacion y monitoreo de proyectos sociales**. División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2004, p.114. Disponível em: <http://www.eclac.org/dds/noticias/paginas/8/15448/Manual_dds_200408.pdf> Acesso em: 27 fev. 2025.

A fim de elaborar a matriz de achados, a equipe ainda realizou mais uma requisição de informações à SES (Ofício TCE/DAE nº 2426/2023, fls. 1269-1272), pela qual a Secretaria respondeu conforme os documentos juntados (fls. 1273-1415), além de ter indicado a pesquisa de alguns convênios por meio do Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos (*SGPe*).

Com base nas informações colhidas e analisadas, foi elaborado o presente relatório de Auditoria Operacional.

1.3.4 Volume de recursos fiscalizados

Para o cômputo do volume de recursos fiscalizados, a equipe de auditoria acessou dados financeiros constantes do sítio eletrônico do Governo do Estado relacionado ao módulo “SC Transferências” do Sigef. E, em pesquisa realizada, buscando as transferências de recursos públicos estaduais, por meio do Fundo Estadual de Saúde (FES), no período de 2019 a 2023, chegou-se à Tabela 1:

Tabela 1 – Transferências de recursos do FES, por convênio, de 2019 a 2023

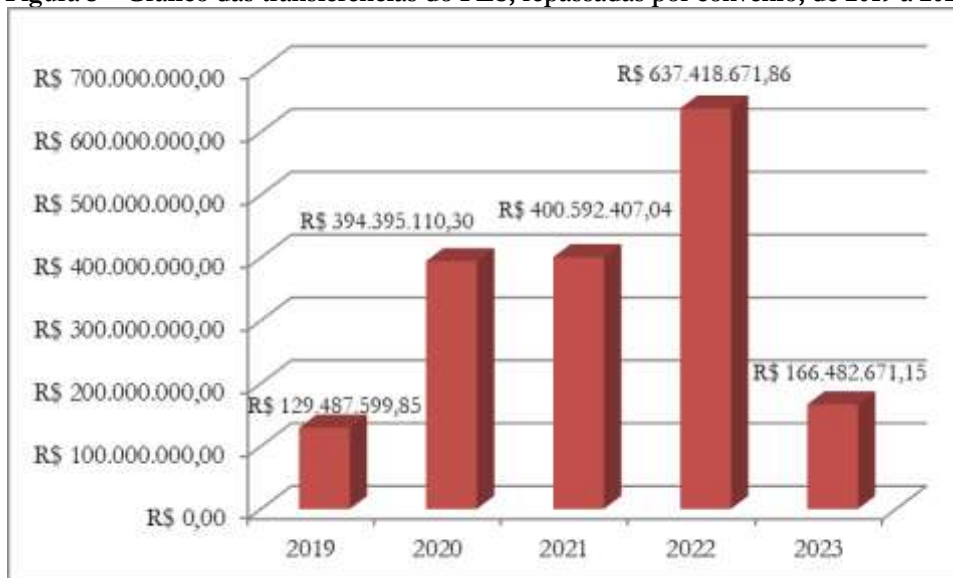
ANO	TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS	TOTAL DE CONTRAPARTIDA	TOTAL REPASSADO	TOTAL A REPASSAR
2019	R\$ 131.490.218,12	R\$ 1.282.618,27	R\$ 129.487.599,85	R\$ 720.000,00
2020	R\$ 416.380.734,73	R\$ 11.908.631,63	R\$ 394.395.110,30	R\$ 10.076.992,80
2021	R\$ 403.846.081,91	R\$ 621.432,37	R\$ 400.592.407,04	R\$ 2.632.242,50
2022	R\$ 794.701.631,32	R\$ 7.211.176,61	R\$ 637.418.671,86	R\$ 150.071.783,00
2023	R\$ 236.556.096,11	R\$ 59.047,63	R\$ 166.482.671,15	R\$ 70.014.377,30

Fonte: sítio eletrônico “SC Transferências” do Governo do Estado²⁰.

Dos valores previstos na Tabela 1, cujos valores não constam aqueles destinados às Transferências Voluntárias Especiais por meio do FES, chega-se ao gráfico apresentado na Figura 3:

²⁰ Disponível em: <<https://consultas.sctransferencias.cge.sc.gov.br/>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Figura 3 – Gráfico das transferências do FES, repassadas por convênio, de 2019 a 2023



Fonte: sítio eletrônico “SC Transferências” do Governo do Estado²¹.

Portanto, o volume de recursos fiscalizados, que se refere aos valores das transferências de recursos públicos estaduais, repassadas por meio do Fundo Estadual de Saúde (FES), no período de 2019 e 2022, totalizaram R\$ 766.906.271,71. Contudo, é preciso ressaltar que esse montante de recursos se refere às transferências às entidades filantrópicas, seja por meio da Política Hospitalar Catarinense ou não, e aos municípios catarinenses. Os valores de transferências voluntárias especiais por meio do FES, constantes do painel de pesquisa no site “SC Transferência”, não permite pesquisar dados relativos ao ano de 2019 e ainda não constam dados de 2023.

2 RESULTADOS DE AUDITORIA

Apresentam-se como resultados da auditoria os achados, identificados na etapa de execução da presente auditoria operacional, decorrentes das cinco questões de auditoria, apresentados conforme a sequência determinada na etapa de planejamento.

2.1 ACHADOS RELATIVOS À PRIMEIRA QUESTÃO DE AUDITORIA

1ª QUESTÃO: A SES realiza avaliações prévias que permitam diagnosticar a pertinência da transferência do gerenciamento de serviços públicos de saúde para entidades privadas?

²¹ Disponível em: <<https://consultas.sctransferencias.cge.sc.gov.br/>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Para responder à primeira questão de auditoria, foram encaminhadas diligências à SES, solicitando respostas aos questionamentos da equipe. Ademais, foram realizadas entrevistas com representantes da Secretaria, além da visitação *in loco* nos hospitais objetos de análise, vale dizer o Hospital Regional do Oeste (Chapecó), o Hospital e Maternidade Marieta Konder Bornhausen (Itajaí), o Hospital Regional São Paulo (Xanxerê) e o Hospital Hélio Anjos Ortiz (Curitibanos).

A partir da análise das informações coletadas, verificou-se a ocorrência da transferência do gerenciamento dos serviços públicos de saúde para entidades privadas sem qualquer avaliação demonstrando ser essa a decisão que melhor atinge o interesse público, conforme se verifica no achado a seguir exposto.

2.1.1 Ausência de estudos técnico-avaliativos preliminares que analisem a pertinência em transferir o gerenciamento de serviços públicos de saúde às entidades privadas

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 199, prevê a participação da iniciativa privada na assistência à saúde. Tal participação pode se dar de forma suplementar, sem vínculo com o SUS, ou complementar, em que organizações privadas atuam na saúde pública. A **participação complementar** está prevista no §1º, do artigo supracitado, o qual afirma a possibilidade de prestação de serviços públicos de saúde por terceiros, externos à administração pública, mediante contrato de direito público ou convênio, dando-se preferência às entidades filantrópicas.

Além da previsão constitucional, a participação complementar da iniciativa privada na SUS foi albergada na Lei (federal) nº 8.080/90 (Lei do SUS), em seu art. 24, *caput* e § único. O dispositivo prevê tal participação complementar quando as disponibilidades dos serviços de saúde públicos forem insuficientes a garantir a cobertura assistencial da população, hipótese em que poderá ser transferida a prestação do serviço, observadas as **normas de direito público**. Sobre isso, manifesta-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A Lei nº 8.080, de 19-9-90, que disciplina o Sistema Único de Saúde, prevê, nos arts. 24 a 26, a **participação complementar** (...). Isto não significa que o Poder Público vai abrir mão da prestação do serviço que lhe incumbe para transferi-la a terceiros; ou que estes venham a administrar uma entidade pública prestadora do serviço de saúde; significa que a instituição privada, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, vai complementar as ações e serviços de saúde, mediante contrato ou convênio. Isto tem uma justificativa; conforme dito acima, a prestação de serviço público

tem que estar sempre subordinada a um regime jurídico de direito público, ainda que apenas parcialmente.²²

No mesmo sentido, o art. 130 da Portaria de Consolidação nº 001/2017²³, do Ministério da Saúde, dispõe que o gestor poderá recorrer aos serviços prestados pela iniciativa privada, estando presentes dois requisitos: a oferta insuficiente de serviços públicos de saúde e a impossibilidade de ampliação da rede pública. *In verbis*:

Art. 130. Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem **insuficientes** e **comprovada a impossibilidade de ampliação** para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada. (Grifo nosso)

Observa-se, assim, que a participação complementar da iniciativa privada no SUS deveria ser excepcional, subsidiária²⁴, admitida apenas se comprovados os requisitos autorizadores, dando-se prioridade à prestação do serviço diretamente pelo Estado. Ainda, mesmo nos casos comprovadamente necessários, a participação da iniciativa privada não importaria transferência completa do serviço, nem das instalações e recursos humanos.

Apesar disso, verifica-se uma tendência que se mostra presente em grande parte dos estados brasileiros que é a transferência completa da gestão da prestação de serviços públicos de saúde à iniciativa privada, sejam elas entidades filantrópicas, Organizações Sociais (OS) ou Parcerias Público-Privadas (PPP).

Essa tendência decorre do chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado²⁵, política adotada nos anos 1990 e que fomentava a publicização dos serviços não exclusivos do Estado. Conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) exarado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923/DF²⁶, tal programa é constitucional, podendo a iniciativa privada atuar na prestação de serviços públicos não exclusivos de Estado, como é o caso da saúde.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2015, p. 234.

²³ Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html>. Acesso em: 27 fev. 2025.

²⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; MÂNICA, Fernando Borges. **Parcerias na saúde**: reflexões sobre a Emenda Constitucional nº 51/2006 e a Lei Federal nº 11.350/2006. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 22.

²⁵ BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1923/DF**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Nesse sentido, não será objeto de análise do presente relatório a legitimidade da transferência do gerenciamento do serviço público de saúde à iniciativa privada. Afinal, a doutrina define que essa decisão é um ato discricionário conferido ao gestor público:

O programa de publicização é, portanto, legítimo e permite ao Estado compartilhar com a comunidade, as empresas e o terceiro setor a responsabilidade pela prestação de serviços públicos, como os de saúde e de educação. O STF não pode engessar as opções políticas dos governantes e impedir que o Governo legitimamente eleito adote determinado modelo de Estado (no caso, o Estado gerencial).²⁷

Também é importante observar que existe controvérsia quanto à correta definição do instituto nos casos em que o gestor público transfere a gestão da prestação de serviço de saúde à iniciativa privada, a qual assume uma unidade de saúde em sua totalidade, por vezes com a cessão de uso de bens públicos e o repasse de recursos para manutenção e custeio. Alguns afirmam que deveria se realizar diferenciação entre essa transferência e a participação complementar da iniciativa privada no SUS.²⁸

Ressalta-se que, conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro, não se trata de concessão ou permissão do serviço público, uma vez que, nesse tipo de atividade, o concessionário ou permissionário é remunerado pelos usuários do serviço e não pelo poder concedente. Sendo a saúde gratuita, não há que se falar em descentralização por colaboração.²⁹ Ademais, pode-se encontrar a utilização da nomenclatura *terceirização* na doutrina, aplicando-se, portanto, as normas acerca de licitações e contratos administrativos.³⁰ No presente relatório, a transferência do gerenciamento de serviços públicos de saúde à iniciativa privada será considerada como espécie de participação complementar na saúde pública, com incidência da Lei de Licitações e Contratos.

Feitas tais observações, não se pode olvidar que o gestor, quando transfere à entidade privada a gestão da prestação de serviços públicos de saúde, apesar de deixar de gerenciar esses serviços, continua sendo responsável por garantir sua qualidade e efetividade.

²⁷ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Organizações sociais em Manaus**: Buscador Dizer o Direito. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/217eedd1ba8c592db97d0dbe54c7adfc>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2704/2019 – Plenário**. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/TC%2520018.272%252F2018-5%2520/%2520/D%2520TRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/6>>. Acesso em: 31/07/2023.

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2015, p. 233.

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2015, p. 233.

O ente público deixa de atuar como executor, porém, deve continuar exercendo a **função de planejamento, regulação, controle, avaliação** do serviço público de saúde, em consonância com os **princípios constitucionais** e com as **diretrizes do SUS**.

Nessa medida, mostra-se incontroverso o fato de que deverão ser observadas as **normas de direito público** na hipótese de transferência do gerenciamento de serviços públicos de saúde. Conforme o já citado art. 130 da Portaria de Consolidação nº 001/2017, do Ministério da Saúde, deverão ser observadas as normas gerais de licitações e contratos administrativos na formalização do ato. O §3º do art. 130 da referida Portaria dispõe:

Art. 130 [...]

§ 3º A participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS será formalizada mediante a celebração de contrato ou convênio com o ente público, **observando-se os termos da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**, de acordo com os seguintes critérios: (Grifo nosso)

Cabe ressaltar que a Lei (federal) nº 14.133/2021³¹ (Nova Lei de Licitações e Contratos) dedica amplo espaço à fase preparatória dos processos licitatórios, a qual deve ser caracterizada pelo **planejamento e compatibilidade** com os planos anuais do órgão ou entidade, bem como com as leis orçamentárias. Da mesma forma, é necessária a realização de estimativa orçamentária da contratação, com a devida composição de preços. O adequado planejamento é essencial para se garantir que as ações resultem em benefícios para a população e para que não ocorra o mau investimento de recursos públicos. Conforme prevê o art. 18, *caput* e I, da referida Lei:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo **planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;

[...]

IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação; (Grifo nosso).

A Lei (federal) nº 14.133/2021 é aplicável ao caso não só em razão da Lei do SUS e dos entendimentos doutrinários supracitados, mas também por força do seu art. 184, o qual preconiza a aplicabilidade da Lei nos casos de convênios e ajustes congêneres celebrados pela administração pública.

³¹ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Isso posto, deve-se buscar a adequação desse processo decisório de transferência da gestão de serviços públicos de saúde com a normas de licitações e contratos administrativos, objetivando sempre o atingimento do interesse público. O planejamento adequado, baseado em estudo técnico preliminar e com a correta estimativa orçamentária, portanto, não pode ser negligenciado pelo gestor público quando da tomada de decisão em transferir a gerência desses serviços, especialmente se considerarmos a complexidade da rede de atendimento SUS e a inegável relevância do direito ao acesso universal à saúde.

Nesse sentido, o relatório técnico que subsidiou o Acórdão 2057/2016 - Plenário do TCU³², da Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) do Tribunal de Contas da União (TCU), acerca da transferência de gerenciamento de unidades de saúde a Organizações Sociais, apontou a **necessidade de preparo do ente público** para a supervisão da transferência de gerenciamento das unidades públicas de saúde para entidades privadas:

O que se constatou na auditoria foi a necessidade de mudança na forma de atuação da administração pública, que deixa o papel de principal executora para se concentrar nas funções de planejamento, desenho da política, regulação, controle e avaliação. Caso os estados e municípios transfiram o gerenciamento das unidades públicas de saúde para entidades privadas sem estarem devidamente preparados para supervisionar a execução dos contratos de gestão, há graves riscos de que a população não só veja uma piora na qualidade dos serviços, como também recursos públicos sejam desviados e desperdiçados.

Ademais, para além da observância aos **princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**, aplica-se à referida transferência de gestão o §16 do art. 37 da Constituição Federal de 1988, o qual prevê o dever da Administração na **avaliação das políticas públicas**: “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”.

Apesar do legislador pátrio ainda não ter regulamentado a matéria, entende-se que tal norma possui eficácia imediata³³ e, portanto, deve ser observada pelos gestores públicos. Sendo assim, faz-se necessária a avaliação prévia, concomitante e posterior quando da adoção

³² Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:2057%20ANOACORDAO:2016%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0>. Acesso em: 27 fev. 2025.

³³ ABRAHAM, Marcos. **Emenda Constitucional 109/21 e a avaliação das políticas públicas**. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/constitucional/ec-109-avaliacao-das-politicas-publicas/>. Acesso em: 31/07/2023.

de políticas públicas na área da saúde, devendo ocorrer estudo avaliativo em momento anterior à decisão de transferir o gerenciamento dos serviços públicos de saúde.

Cabe ainda observar que a doutrina de direito administrativo contemporânea possui o entendimento predominante de que todo ato administrativo deve observar ao **princípio da motivação**. A exigência de motivação “[...] se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos”³⁴.

Nesse sentido, a decisão de transferir o gerenciamento de unidades públicas de saúde para entidades privadas deve ser adequadamente motivada, evidenciando, se for o caso, que a transferência da gestão resultará em melhor desempenho e/ou menor custo na prestação dos serviços à população.

Por todo o exposto, em decorrência da intelecção do ordenamento jurídico brasileiro, pode-se afirmar que **deveria a SES realizar estudo prévio à transferência de gestão e específico para a unidade de saúde objeto da transferência**, comparando os custos e a produtividade entre a gestão pública e a privada. Tal estudo faz-se ainda mais necessário quando a transferência importa também a concessão de uso de imóvel público, com a cedência de terreno, estrutura física e equipamentos.

Contudo, a equipe de auditoria analisou os instrumentos formalizadores³⁵ da transferência de gestão e/ou concessão de uso de bens públicos de 04 (quatro) hospitais a entidades filantrópicas no estado de Santa Catarina e observou que nenhum deles foi precedido de estudos capazes de demonstrar eventuais vantagens na gestão em comparação com o modelo privado. Foram objetos de análise a transferência de gestão às seguintes entidades: o Hospital Regional do Oeste (Chapecó), o Hospital e Maternidade Marieta Konder Bornhausen (Itajaí), o Hospital Regional São Paulo (Xanxerê) e o Hospital Hélio Anjos Ortiz (Curitibanos).

Ressalta-se que as instituições citadas estão operando em imóveis cedidos pelo Estado e recebem grandes aportes de recurso público, o que agrava a situação encontrada

³⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 96.

³⁵ **Análise documental das respostas aos itens 7 a 10 do OF. TCE/DAE nº 2426/2023**: a análise demonstrou a existência de instrumento legislativo formalizador da cessão de uso do imóvel público aos hospitais Marieta Konder Bornhausen (Itajaí), Regional São Paulo (Xanxerê) e Hélio Anjos Ortiz (Curitibanos), qual seja a Lei 9.821/94, com as alterações dadas pela Lei 10.605/97. Não foi identificada a lei que formaliza a cessão de uso do imóvel público ao Hospital Regional do Oeste (Chapecó). Foi encaminhado apenas o termo de convênio e seus termos aditivos (fls. 27 e ss). No entanto, para a legislação (art. 7º, §1º, do Decreto-lei 271/67) e a doutrina administrativa, o instrumento particular já seria suficiente.

pela equipe de auditoria. O Quadro 1 traz informações como: o nome das instituições, os instrumentos formalizadores da cessão de uso do bem imóvel e os respectivos prazos de vigência:

Quadro 1 – Hospitais privados que operam em imóveis cedidos pelo Estado

INSTITUIÇÃO	INSTRUMENTO FORMALIZADOR	PRAZO DE VIGÊNCIA
HRO - Hospital Regional do Oeste (Chapecó)	Termo de Convênio nº 1751/1998-5	01/01/98 a 30/12/98
HMMKB - Hospital e Maternidade Marieta Konder Bornhausen (Itajaí)	Lei nº 9.821, de 29 de dez./94 DOE: 15.091 de 30/12/94	30 anos (até 30/12/2024)
HRSP - Hospital Regional São Paulo (Xanxerê)	Lei nº 9.821, de 29 de dez./94 DOE: 15.091 de 30/12/94	30 anos (até 30/12/2024)
HHAO - Hospital Hélio Anjos Ortiz (Curitibanos)	Lei nº 17.859, de 26 de dez./2019 DOE: 21.169, de 27/12/2019	10 anos (até 27/12/2029)

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Foi solicitado à SES que encaminhasse, a este Tribunal, documento contendo estudo técnico-avaliativo com definição de parâmetros e critérios definidores da vantajosidade em terceirizar e/ou manter próprios os serviços de saúde prestados pelos quatro hospitais citados (itens 03 a 06 do OF. TCE/DAE nº 18364/2022, fls. 74-76).

Em resposta (fls. 604-609), a SES anexou documento contendo análise da vantajosidade da transferência do gerenciamento de serviços públicos de saúde a entidades privadas, o qual foi assinado digitalmente em 24 de novembro de 2022. No entanto, a própria resposta da Secretaria evidencia que o estudo enviado foi realizado após a solicitação de informações pela equipe de auditoria, ou seja, décadas depois de ocorrida a transferência, e não previamente ao ato administrativo. Conforme afirma a conclusão do documento enviado:

Considerando o **tempo exíguo** para apresentação do estudo, a falta de um sistema de custos padrão para os 03 (três) modelos de gestão comparados, das diferentes vocações entre as unidades comparadas e da documentação que foi apresentada, diante da análise feita até aqui, conclui-se, s.m.j. que **há indícios** de que os hospitais filantrópicos demonstram ser mais vantajosos sob o aspecto do valor da entrega de produção em relação ao montante de valores repassado pelo Estado de Santa Catarina. (Grifo nosso).

Ressalta-se ainda que a mera afirmação de que há indícios que demonstram a vantajosidade na transferência do gerenciamento dos serviços públicos de saúde às entidades filantrópicas em questão não consiste em motivação suficiente e apta a fundamentar a decisão do gestor. Há violação, portanto, ao princípio da motivação dos atos administrativos.

Da mesma forma, não foi demonstrada a existência de planejamento adequado prévio à decisão de transferência, com realização de estudo técnico preliminar, como preconiza a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ademais, sendo processo que resulta em aplicação de recursos públicos, não se pode ignorar a gravidade da inexistência

de estimativa orçamentária nos casos em tela, a qual também restou comprovada pela análise realizada. Há mácula, portanto, nos princípios da economicidade e eficiência.

Além disso, em visitas realizadas no primeiro semestre do ano de 2023, a equipe de auditoria verificou indícios de irregularidades na gestão dos imóveis públicos cedidos para uso às entidades privadas. Entre tais desvios, citam-se as locações de espaços físicos para terceiros sem autorização da SES e a presença de materiais obsoletos e sucateados jogados nos fundos do terreno de um dos hospitais. Evidenciam-se as ocorrências narradas pelas imagens constantes da Figura 4, que traz fotografias tiradas pela equipe de auditoria em visita ao Hospital Hélio Anjos Ortiz (HHAO), em Curitiba:

Figura 4 – Locações irregulares (fotos 1 a 6) e materiais inutilizados (fotos 7 e 8) no HHAO





Foto 5



Foto 6



Foto 7



Foto 8

Fonte: fotografias tiradas pela equipe de auditoria em visita ao HHAO nos dias 03 e 04 de abril de 2025.

A situação das locações irregulares, sem autorização da Secretaria, é frequente nos imóveis públicos cedidos aos hospitais privados, fato que demonstra que a SES não possui controle sobre tais ocorrências.

As imagens constantes da Figura 5 evidenciam os indícios de irregularidades no Hospital e Maternidade Marieta Konder Bornhausen (HMMKB), em Itajaí:

Figura 5 – Locações irregulares (fotos 9 a 12) no HMMKB



Foto 9



Foto 10



Foto 11



Foto 12

Fonte: fotografias tiradas pela equipe de auditoria em visita ao HMMKB nos dias 10 e 11 de abril de 2023.

Sendo assim, pelas evidências, pode-se citar como possíveis

transferência do gerenciamento de serviços de saúde para entidades privadas sem a realização de avaliações prévias, eventuais tomadas de decisão arbitrárias, sem fundamentação técnica, e má alocação de recursos públicos.

Portanto, **sugere-se recomendar à SES:**

- Realizar, previamente à transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para entidades privadas, estudos técnicos que justifiquem que essa transferência se mostra a melhor alternativa frente à prestação direta pelo Estado, contendo no mínimo análise de custos e indicadores oficiais de saúde;

- Realizar, nos casos do Hospital e Maternidade Marieta Konder Bornhausen (HMMKB), em Itajaí, do Hospital Hélio Anjos Ortiz (HHAO), em Curitibaanos, do Hospital Regional São Paulo (HRSP), em Xanxerê, e do Hospital Regional do Oeste (HRO), em Chapecó, cessionários de imóveis do Estado, estudos técnicos atuais que justifique que a

transferência do gerenciamento para entidade privada se mostra a melhor alternativa frente à prestação direta pelo Estado, contendo no mínimo análise de custos e indicadores oficiais de saúde; e

- Realizar, no caso de os estudos técnicos concluírem pela vantajosidade na transferência do gerenciamento dos serviços públicos de saúde às entidades privadas, a reavaliação periódica e a readequação dos instrumentos formalizadores da transferência, estabelecendo métricas que proporcionem maior produtividade e melhoria na qualidade dos serviços prestados aos usuários do SUS.

Ao adotar essas medidas, espera-se a melhoria do processo de tomada de decisão acerca da transferência do gerenciamento dos serviços públicos de saúde, de forma que o gestor possa decidir pela opção que melhor atenda ao interesse público.

2.1.1.1 Comentários do gestor

Em relação ao achado 2.1.1, que aborda a “Ausência de estudos técnico-avaliativos preliminares sobre a pertinência da transferência do gerenciamento de serviços públicos de saúde para entidades privadas”, a Secretaria de Estado da Saúde (SES) esclareceu que está conduzindo um estudo por meio de um Grupo de Trabalho (GT). Este GT, composto por representantes de diversas Secretarias de Estado, tem como objetivo analisar a eficiência dos diferentes modelos de administração e gerenciamento de unidades hospitalares (fl. 37645).

2.1.1.2 Análise dos comentários do gestor

Diante das manifestações da SES, que confirmam e reforçam o entendimento deste Tribunal, as recomendações sugeridas nos subitens 3.2.2.1, 3.2.2.2 e 3.2.2.3 do Relatório DAE nº 037/2023 devem ser mantidas. As informações fornecidas pela SES corroboram a necessidade de implementar as melhorias sugeridas para assegurar a eficiência e a conformidade na gestão das transferências de recursos e na administração dos serviços de saúde.

2.2 ACHADOS RELATIVOS À SEGUNDA QUESTÃO DE AUDITORIA

2ª QUESTÃO: A SES, previamente à celebração de convênios, realiza avaliações que permitam diagnosticar a pertinência do objeto solicitado e a adequação do montante a ser transferido às entidades filantrópicas que atendem SUS em SC?

Para responder à segunda questão de auditoria, foram encaminhadas diligências à SES, solicitando respostas aos questionamentos da equipe, bem como realizada entrevista com representantes da Secretaria. Ademais, selecionada uma amostra previamente estabelecida, foram analisados processos de convênio de transferência de recursos a entidades filantrópicas no Estado de Santa Catarina.

A partir da análise das informações coletadas, verificaram-se deficiências na avaliação prévia realizada pela SES quanto à pertinência do objeto solicitado, à adequação dos valores propostos pela entidade solicitante, conforme se verifica nos achados a seguir expostos e às inconsistências nas transferências especiais advindas das emendas parlamentares impositivas.

2.2.1 Deficiência da análise técnica de mérito nos processos de convênio para transferência de recursos públicos a entidades filantrópicas

A saúde pública no Brasil é livre à iniciativa privada, podendo ela atuar de forma subsidiária ou complementar ao SUS, conforme dispõe o art. 199 da Constituição Federal de 1988. A participação complementar está prevista no §1º, do referido artigo, e sua formalização se dará mediante contrato de direito público ou convênio, sendo certo que terão prioridade as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. Nesta modalidade de prestação de serviços de saúde, também deverão ser observadas as normas de direito público, conforme dispõe o art. 24, *caput*, da Lei (federal) nº 8.080/90 (Lei do SUS).

Apesar da **participação complementar** no SUS poder ser formalizada por instrumento de contrato ou de convênio, na presente questão de auditoria, serão objeto de análise especificamente os processos de convênio decorrentes de aquisição de bens, contratação de serviços e/ou de obras patrocinadas com recursos públicos estaduais às entidades filantrópicas.

Os serviços de saúde prestados por entidades privadas de forma complementar ao SUS mantêm a condição de serviços públicos sociais³⁶ e, portanto, devem obediência aos **princípios e diretrizes do SUS**. Essa é a inteligência da Lei do SUS, que cita, em seu art. 7º, os princípios estruturantes do sistema, dos quais se ressaltam os seguintes:

³⁶ “O hospital privado que, mediante convênio, se credencia para exercer atividade de relevância pública, recebendo, em contrapartida, remuneração dos cofres públicos, passa a desempenhar o múnus público”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RHC 90523/ES**. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur200258/false>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - **universalidade** de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

[...]

IV - **igualdade** da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;

[...]

VII - **utilização da epidemiologia** para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática;

[...]

IX - **descentralização** político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:

a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;

b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;

[...]

XII - **capacidade de resolução** dos serviços em todos os níveis de assistência; e

XIII - **organização** dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos. (Grifo nosso)

Nessa medida, os serviços públicos de saúde deverão ser organizados de forma a atender aos princípios supracitados, proporcionando a universalidade de atendimento à população, a qualidade desse atendimento e a diminuição de desigualdades regionais. Para tanto, a estrutura do sistema apoia-se nos fundamentos organizativos da **regionalização** e da **hierarquização** da rede pública. Conforme a doutrina de Ricardo Augusto Dias da Silva:

Nesse norte, os princípios da regionalização e hierarquização emergem na base do Sistema, orientando no sentido de que os serviços de saúde devem ser organizados em níveis crescentes de complexidade, circunscritos a uma determinada área geográfica, planejados a partir de critérios epidemiológicos e com definição e conhecimento da população a ser atendida.³⁷

Para atender a tais fundamentos, a Lei (federal) nº 8.080/90 prevê, dentre outros mecanismos, o planejamento e organização conforme **planos de saúde**, os quais serão basilares à atividade e programação do SUS. De acordo com o art. 36 da referida Lei:

Art. 36. O processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) será ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em **planos de saúde** dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União.

§ 1º Os planos de saúde serão a base das atividades e programações de cada nível de direção do Sistema Único de Saúde (SUS), e seu financiamento será previsto na respectiva proposta orçamentária.

§ 2º É vedada a transferência de recursos para o financiamento de ações não previstas nos planos de saúde, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública, na área de saúde.

³⁷ SILVA, Ricardo Augusto Dias da. **Os sistemas de saúde brasileiro e português**: o que nos aproxima e distância além do Atlântico. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 56.

Assim, a transferência de recursos ao ente privado em decorrência da participação complementar no SUS deve seguir os planos de saúde, a fim de melhor complementar as redes de atenção e, dessa forma, obedecer à estrutura principiológica do sistema. Somente dessa maneira será possível garantir a observância ao **princípio da eficiência** da administração pública.

Para tanto, é imprescindível que a celebração dos instrumentos de transferência, no caso em tela os termos de convênio e seus respectivos planos de trabalho, seja precedida de **análises técnicas** que assegurem a correta aplicação dos recursos públicos, direcionando os investimentos estatais a objetos prioritários, conforme planejamento regional de saúde e necessidades tecnicamente justificadas. Tais análises técnicas devem constituir a base da fundamentação do ato administrativo de transferência de recursos para entidades privadas que participam de forma complementar ao SUS. Devem elas expor razões congruentes, suficientes e pertinentes para com o resultado pretendido, qual seja a melhor prestação do serviço público de saúde.³⁸ Sendo assim, devem levar em conta diversos indicadores como a produção do SUS, as informações epidemiológicas e os dados regionalizados de saúde no Estado.

A exigência de realização das análises nos processos de convênio, portanto, coaduna com o **princípio da motivação**, uma vez que são esses pareceres técnicos que expõe os motivos da administração pública em praticar ou não o ato, vale dizer, em celebrar e formalizar, ou não, o instrumento de aporte financeiro à iniciativa privada. Ressalta-se que, conforme já exposto no presente relatório, a doutrina contemporânea possui o entendimento predominante de que todo ato administrativo deve observar ao princípio da motivação.³⁹ Sobre isso manifesta-se Juliano Heinen:⁴⁰

Toda decisão administrativa repousa em um ou em uma **série de motivos**, que se consubstanciam em **razões de fato** ou **de direito**. Caso assim não fosse, estar-se-ia diante de pura arbitrariedade do administrador público. Nesse contexto, então, a **motivação** seria a **explicação desses motivos**.

Nesse diapasão, deve-se objetivar a maior clareza possível nos pareceres técnicos avaliativos emitidos pela SES, de forma a deixar cristalinos os motivos da tomada de decisão do gestor quando da celebração de convênios para subsidiar a participação complementar no SUS. Visa-se, assim, ao cumprimento dos **princípios da publicidade** e da **moralidade**

³⁸ HEINEN, Juliano. **Curso de direito administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 752.

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 96.

⁴⁰ HEINEN, Juliano. **Curso de direito administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 756.

administrativa, de maneira a não deixar margem para dúvidas acerca do interesse público em celebrar e formalizar, ou não, o instrumento de convênio.

Insta salientar que o Decreto (estadual) nº 127/2011⁴¹, que trata da transferência de recursos financeiros do Estado mediante convênio ou instrumento congêneres, prevê a realização de **análise das propostas de trabalho** de convênios, devendo o setor técnico realizar manifestação acerca de diversos requisitos antes da administração pública firmar o instrumento. Em se tratando de convênios na área da saúde, os requisitos analisados pelo setor técnico devem evidenciar a concordância entre a proposta e a estrutura do serviço público de saúde da região. Dispõe o art. 17 do referido Decreto:

Art. 17. O setor técnico do concedente deverá analisar as propostas de trabalho, manifestando-se, principalmente, com relação aos seguintes itens:

I - se o objeto proposto está em **consonância** com o programa e com os critérios previamente estabelecidos;

II - se existe **crédito orçamentário e financeiro** ou previsão de sua descentralização;

V - a **adequação do projeto básico**, inclusive quanto à viabilidade técnica e econômica, fundamentado em parecer de profissional habilitado;

VI - se as despesas previstas estão em conformidade ao valor de mercado;

VII - a conformidade da proposta com o objeto social da entidade, no caso de entidades privadas sem fins lucrativos;

VIII - a capacidade técnica e operacional do proponente para executar o objeto;

IX - se a proposta prevê a **estrutura necessária para a continuidade da execução do objeto** após o término da vigência do convênio, quando for o caso. (Grifo nosso)

Sendo assim, ao receber a proposta de trabalho do convênio, **deveria a SES realizar ampla análise técnica acerca do mérito da solicitação**, verificando a pertinência do objeto conforme os princípios e diretrizes do SUS. Tais análises também deveriam servir como **base para a motivação** da administração pública em formalizar ou não o instrumento de convênio. Esses pareceres técnicos deveriam, ainda, ser **claros, precisos e suficientes a subsidiar a tomada de decisão do gestor**, de forma a melhor aplicar os recursos públicos, especialmente tendo em vista a alta complexidade da rede do SUS e o grande volume de valores transferidos via convênio.

No entanto, da análise realizada pela equipe de auditoria, verificaram-se deficiências no processo do exame de mérito das propostas de convênio, de forma que se conclui que diversos instrumentos foram formalizados sem o devido subsídio de parecer técnico ou com algum vício na fundamentação do ato.

41

Disponível

em:

<http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/assuntos/37/Decreto_127_2011_atualizado.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

No OF. TCE/DAE N° 2426/2023, este Tribunal solicitou à SES que fossem encaminhados pareceres técnicos os quais demonstrassem a avaliação da pertinência do repasse de recursos públicos destinados à aquisição de equipamentos médico-hospitalares, materiais de consumo e contratação de obras e/ou de reformas de hospitais privados referente aos anos de 2019 e 2022 (fls. 1269-1272, itens 12 a 14). Em resposta, a Secretaria, por meio da Gerência de Convênios, afirmou: “Informamos que não cabe a esta Gerência elaborar parecer técnico referente à necessidade, a conveniência e, o interesse público na celebração de convênios, compete-nos tão somente a formalização dos Atos” (fl. 1275).

Além da resposta da Gerência de Convênios, não houve apontamentos de outros setores da SES. Irresignada com a resposta dada pela Secretaria, a equipe de auditoria, a partir de uma amostragem pré-definida, analisou processos de convênio e se deparou com três situações: a inexistência de pareceres técnicos de análise de mérito; a insuficiência ou a incongruência de pareceres emitidos pela equipe técnica; e a desconsideração de análises técnicas quando da aprovação do instrumento. É o que demonstra o estudo que segue.

Nas amostras de convênios decorrentes de Emendas Parlamentares Impositivas, verificou-se que um dos processos analisados **não possuía análise de mérito** consubstanciada em parecer da Gerência de Articulação das Redes de Atenção à Saúde (Gears). Nesse sentido, o recurso público foi transferido sem a verificação da pertinência e da necessidade do equipamento objeto do convênio. É o caso do processo SCC de n° **5475/2019**.

Em outros convênios analisados, a equipe verificou que a Gears elaborou pareceres técnicos acerca do mérito da proposta. No entanto, apesar de parte desses pareceres verificar a adequação da proposta com o plano regionalizado de saúde e a referência e habilitação do hospital proponente, **nem todas as análises foram conclusivas**. Nessa medida, restou impossibilitada a tomada de decisão fundamentada acerca da celebração ou não do convênio no processo SES de n° **89724/2019**, o parecer da Gears concluiu:

Desta forma, considerando a determinação por Lei estadual de repasse financeiro para os hospitais sem obrigatoriedade de apresentação de um plano de ação para uso dos recursos públicos, esta gerência **não tem subsídios suficientes para embasar um parecer técnico**. Mesmo assim, enfatizamos que este recurso deva ser utilizado para a assistência à população no Sistema Único de Saúde em serviço 100% regulado e que seja prestado contas da utilização do mesmo para o Conselho Municipal de Saúde e órgãos de controle. (fl. 37435). (Grifo nosso)

É possível se observar a utilização da mesma fundamentação deficiente nos processos SCC de n°s **9499/2019** e **8494/2019**. Dessa forma, a transferência de recursos

públicos decorrentes dos convênios firmados ocorreu mesmo sem a fundamentação técnica que se espera tendo em vista os vultuosos valores envolvidos.

Além disso, em alguns convênios analisados, os pareceres da Gears trouxeram como conclusão a **inexistência de óbice ao pleito** em razão da autorização de abertura pelo Secretário de Saúde, fato que não deveria fundamentar, por si só, a adequação da proposta. O processo SEF de nº **7264/2022** trouxe no parecer da Gears: “O processo supracitado **tem a autorização de abertura pelo Senhor Secretário de Saúde**, conforme ofício nº 1208/2022, página 06, deste processo e diante do exposto, não identificamos óbice ao pleito” (fl. 3887). (Grifo nosso)

Observa-se que tal afirmação não possibilita a verificação da necessidade da transferência do recurso público conforme os pressupostos legais, dando margem à arbitrariedade na tomada de decisão em celebrar e formalizar, ou não, o instrumento de convênio. No entanto, a mesma justificativa foi utilizada nos processos SES de nºs **62110/2022, 10701/2022 e 95266/2022**.

Outra situação que demonstra a fragilidade da análise de mérito realizada nos processos de convênio, é que um dos pareceres da Gears analisados possui **divergência entre a análise técnica e a conclusão apresentada**. No processo SES de nº **205340/2022**, cujo objeto são equipamentos de Raio-X, o estudo técnico afirmou:

A Portaria GM/MS nº 1.101 de 12 de junho de 2002 aponta o parâmetro para cálculo da necessidade de alguns equipamentos de diagnose, como o aparelho de Raios X que é 01 para cada 25.000 habitantes. O município de Porto União possui uma população de 35.685 mil habitantes conforme estimativa IBGE 2021. A necessidade 1,42 aparelhos para essa população. Abaixo segue o quantitativo de aparelhos de Raio –X segundo suas especificações, no município de Porto União. (...). (fl. 6502).

Em seguida, o parecer trouxe tabela com o número total de 11 equipamentos no Município, vale dizer, número maior do que o necessário, conforme o critério trazido pela equipe técnica da Secretaria. O parecer continuou:

Pelo Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde-CNES, a Região de Saúde Planalto Norte, a qual o município pertence, tem cadastrados 58 aparelhos de Raios X (SUS) para uma população de 383.131 habitantes (estimativa IBGE 2021). A necessidade seria de 15,32 aparelhos para a população desta Região. (fl. 6503).

Da análise, conclui-se que a aquisição de equipamento de Raio-X não seria prioritária, uma vez que o município e a região já possuem número suficiente deste equipamento, conforme os critérios apresentados. No entanto, observa-se que o parecer concluiu pela inexistência de óbice na aquisição do equipamento, *in verbis*: “Conforme autorizada a abertura do convênio, pelo Secretário de Estado da Saúde, conforme o Ofício

nº 2117/2022, página 04 deste processo, **não identificamos óbice** ao pleito em questão” (fl. 6503). (Grifo nosso)

Verifica-se, assim, a falta de congruência do setor técnico, que possibilita a violação do princípio da eficiência, da motivação, da publicidade e da moralidade administrativas.

Além disso, verificou-se que, no processo SES de nº **30283/2019**, o parecer da Gears foi **desconsiderado** quando da análise da proposta pela Gerência de Convênio (Gecon). Foi o parecer da Gears:

Considerando as políticas atuais e as dificuldades inerentes à manutenção de hospitais, sugerimos que sejam reavaliados o potencial de crescimento de oferta de serviços e a capacidade tecnológica da instituição ao mesmo tempo em que se pactuem as proposições em instância regional, com vistas a um Planejamento Regional Integrado. O objeto proposto é aquisição de equipamento para a unidade para o qual não identificamos restrição, tendo em vista que a unidade executa os serviços nas especialidades e atende ao SUS, mas sugerimos sempre que qualquer pleito seja apreciado previamente de forma regional, para um melhor planejamento de ações, onde devemos considerar a ampliação dos serviços existentes e/ou novos ou ainda a falta destes. Para isso, devem se considerar as políticas públicas atuais objetivando que estes serviços sejam 100% regulados, garantindo o acesso aos serviços de saúde, assim como as demandas regionais para a redução das filas existentes, e **diante do quadro atual informamos que esta secretaria não dispõe de recursos financeiros para o atendimento do pleito em questão.** (fl. 16459). (Grifo nosso)

No entanto, a Gecon aprovou a proposta com a seguinte conclusão:

Desta forma tendo em vista que, o objeto do convênio está em consonância com o programa proposto, justificado o interesse público em executar o objeto, a documentação exigida pelo Decreto nº 127/11 foi entregue, **a proposta está apta** para formalização do convênio. (fl. 16462). (Grifo nosso)

Observa-se, dessa maneira, um descompasso entre o parecer do setor técnico competente para análise e a decisão pela aprovação final da proposta. Ademais, ressalta-se que não houve qualquer justificativa da SES para a não observância do parecer técnico exarado, dando margem a eventuais arbitrariedades na formalização de instrumentos de transferência de recursos às entidades privadas, inclusive colocando o erário em risco.

Em resumo, tem-se que:

- Em alguns processos de convênio analisados, a SES não emitiu parecer técnico que analisasse o mérito da proposta de convênio, celebrando e formalizando o instrumento sem qualquer fundamentação técnica;
- Em outros casos, verificou-se a existência de pareceres, os quais foram elaborados pela Gears. Porém, restaram demonstradas deficiências na justificação técnica, como a falta de conclusão do parecer ou a incongruência entre a análise e a conclusão; e
- Observou-se, em um dos processos de convênio analisados, a desconsideração do parecer técnico da Gears quando da aprovação da proposta de convênio.

O Quadro 2 apresenta os pareceres técnicos analisados pela equipe de auditoria para discussão do presente achado:

Quadro 2 – Pareceres técnicos dos convênios analisados para o presente achado

NÚMERO DO CONVÊNIO	PROPONENTE	VALOR A SER TRANSFERIDO (R\$)	PARECER TÉCNICO	ANÁLISE DA PROPOSTA
SCC5475/2019	Associação Comunitária São Judas Tadeu de Meleiro	950.000,00	Inexistência de parecer técnico	Não há
SES89724/2019	Associação Hospitalar Lenoir Vargas Ferreira	9.000.000,00	Parecer inconclusivo	Aprovada
SCC9499/2019	Fundação Universidade do Oeste Desanta Catarina -Joaçaba	6.213.506,06	Parecer inconclusivo	Aprovada
SCC8494/2019	Fundação de Saúde do Alto Vale do Itajaí	5.611.701,41	Parecer inconclusivo	Aprovada
SES62110/2022	Associação Hospitalar São José de Jaraguá do Sul	5.187.790,95	Parecer sem conclusão técnica	Aprovada
SES10701/2022	Associação Hospitalar e Maternidade Consul Carlos Renaux	12.482.157,40	Parecer sem conclusão técnica	Aprovada
SES95266/2022	Associação Hospitalar e Maternidade Consul Carlos Renaux	5.040.000,00	Parecer sem conclusão técnica	Aprovada
SES205340/2022	Sociedade Beneficente São Camilo	2.000.000,00	Divergência entre a análise técnica e a conclusão do parecer	Aprovada
SES30283/2019	Instituto das Pequenas Missionarias de Maria Imaculada – Complexo Madre Tereza do Hospital Marieta Konder Bornhausen do município de Itajaí	3.588.477,39	Desconsideração do parecer técnico quando da aprovação da proposta	Aprovada

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Relembra-se que este Tribunal de Contas já apontou tal ocorrência no processo nº **RLA-17/00850315**, decorrente de auditoria operacional sobre levantamento da dívida do Estado na saúde. Foi o apontamento do relatório de auditoria realizado às fls. 3600 e 3601 daquele processo:

Quanto a transferência de recursos para equipamentos, constatou-se a existência de processos para transferências de recursos por convênio que não tiveram estudo ou análise técnica de viabilidade, ou que passaram por análise, tiveram parecer negativo à solicitação e, mesmo assim, teve a continuidade do processo para liberação do recurso, podemos citar como exemplo o convênio 2014TR001122 (fornecimento de equipamento de hemodinâmica para Hospital sem credenciamento e/ou produção para a atividade).

Como efeitos decorrentes do cenário apresentado, cita-se a transferência de recursos públicos a objetos não prioritários, gerando a má alocação de recursos públicos e enfraquecendo a estrutura das redes de atendimento do SUS no Estado de Santa Catarina.

Por todo o exposto, **sugere-se determinar à SES:**

- Elaborar pareceres técnicos, prévios às celebrações e formalizações dos instrumentos de convênios, que permitam diagnosticar e concluir sobre a pertinência da transferência de recursos públicos às entidades filantrópicas, cuja análise leve em conta, entre outros fatores, a produção do SUS, as informações epidemiológicas e dados regionalizados de saúde do Estado, em conformidade com o art. 17 do Decreto (estadual) nº 127/2011.

Além da determinação acima exposta, **sugere-se recomendar à SES:**

- Formalizar a devida motivação administrativa, anexando-a aos processos de convênio, nos casos em que a decisão final de celebrar e formalizar, ou não, o instrumento deixar de acompanhar os pareceres técnicos do setor competente pela análise da pertinência da transferência do recurso público, em consonância com os princípios constitucionais que regem a administração pública, constantes do arts. 37, *caput*, e 70 da Constituição Federal de 1988, e em analogia ao que previsto no art. 50, § 1º, da Lei (federal) nº 9.784/99.

Espera-se como benefício decorrente de tais medidas a melhor tomada de decisão acerca da transferência de recursos públicos às entidades filantrópicas, uma vez que esta será subsidiada por um diagnóstico adequado, conforme os princípios e diretrizes do SUS. Com isso, também se espera a melhoria do gasto público, direcionando a transferência de recursos para objetos prioritários na área da saúde.

2.2.1.1 Comentários do gestor

Em resposta ao achado de auditoria referente ao subitem "2.2.1" – Deficiência na análise técnica de mérito nos processos de convênio para transferência de recursos públicos a entidades filantrópicas – a SES informou (fls. 37642-37643) que os setores responsáveis já iniciaram ações para atender às orientações deste Tribunal. Antes mesmo da notificação formal, tomou medidas proativas, incluindo a criação de um grupo de trabalho (GT) para revisar os processos de convênios e a legislação pertinente.

Este grupo, coordenado pela SCC e pela CGE, está focado na elaboração de novos decretos e na revisão de manuais e procedimentos. Além disso, a SES deu início a estudos

sobre modelos de gestão hospitalar e desenvolveu uma cartilha para orientar a destinação de emendas parlamentares, com o objetivo de promover maior eficiência e economia.

Adicionalmente, informou (fl. 37645) que a CGE tem organizado treinamentos contínuos para capacitar os servidores na análise de prestações de contas. Cabe ressaltar que, com a publicação do Decreto (estadual) nº 1699/2022, o art. 17 do Decreto (estadual) nº 127/2011 foi revogado. No entanto, a SES avalia a possibilidade de realizar estudos para identificar critérios ou parâmetros confiáveis que possam orientar os pareceres técnicos durante a concessão de recursos. O GT criado está dedicado à análise da eficiência dos diferentes modelos de administração e gerenciamento das unidades hospitalares.

2.2.1.2 Análise dos comentários do gestor

As manifestações da SES e da CGE corroboram o achado de auditoria e reforçam a necessidade de melhorias na análise técnica de mérito nos processos de convênio para a transferência de recursos públicos a entidades filantrópicas. As respostas não apresentaram objeções e, ao contrário, sustentaram a importância das recomendações feitas. Diante disso, ratifica-se a determinação sugerida no subitem 3.2.1.1 e a recomendação sugerida no subitem 3.2.2.4 do Relatório DAE nº 037/2023.

2.2.2 Ausência de remessa, ao Poder Legislativo, de diagnóstico com programas e objetos prioritários na área da saúde do Estado, de forma a subsidiar a transferência de recursos públicos por meio de emenda parlamentar individual

A Emenda Constitucional nº 86/2015⁴² introduziu no ordenamento jurídico brasileiro as chamadas **emendas parlamentares impositivas**. Essa inovação alterou a Constituição Federal para estabelecer que as emendas individuais apresentadas pelos parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA) sejam consideradas impositivas ao Poder Executivo, desde que dentro dos limites e requisitos legais.

Sendo assim, a partir dessa alteração constitucional, as emendas parlamentares individuais passaram a ser de execução obrigatória pelo Executivo. Tais emendas são uma forma de participação dos parlamentares na elaboração do orçamento público, permitindo a alocação de recursos em projetos ou programas de interesse das suas bases eleitorais. Elas

⁴² Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 27 fev. 2025.

podem ter como objeto a alocação de recursos para áreas da saúde, educação, infraestrutura, entre outras.

Ressalta-se que, no presente relatório, o termo “emendas impositivas” será utilizado como sinônimo de “emendas parlamentares individuais de natureza impositiva”, muito embora, no atual cenário constitucional, também existam emendas impositivas de bancada.

No Estado de Santa Catarina, as emendas impositivas estão previstas nos artigos 120, §9º e seguintes, e 120-C, da Constituição Estadual de 1989. A Lei (estadual) nº 18.502/2022⁴³, a qual dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2023, também possui descrição do processo do orçamento impositivo no Estado. De acordo com seu art. 34, as emendas parlamentares impositivas serão aprovadas pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc) e constarão de anexo específico da Lei Orçamentária Anual (LOA). Ainda, conforme o art. 36 da referida Lei, as emendas poderão ser destinadas:

- a órgãos e entidades da Administração Pública Estadual constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social;
- diretamente aos municípios; e
- a entidades sem fins lucrativos.

Em se tratando de emendas parlamentares individuais **destinadas a entidades sem fins lucrativos**, instituições que são objeto da presente auditoria, a aludida Lei estadual estabelece que a destinação se dará por meio de transferência voluntária, a título de cooperação. Portanto, a formalização da transferência deverá se dar por meio de convênio ou instrumento congênere, com a finalidade de execução de um objeto de interesse público, respeitando, depois de concretizadas as referidas emendas parlamentares, os trâmites processuais definidos do Decreto (estadual) nº 127/2011.

Sendo assim, após todo o trâmite legislativo do orçamento impositivo, o processamento das emendas obedecerá ao processo de convênio dentro do setor a que se destina a transferência. No caso de rubricas na área da saúde, o processamento se dará na SES. Antes dessa feita, no entanto, há minúcias no procedimento que merecem atenção.

Em razão da densidade da matéria, optou-se por dividir o assunto em quatro tópicos: dos limites percentuais aplicáveis às emendas parlamentares individuais; da aplicabilidade dos princípios e diretrizes do SUS; dos impedimentos de ordem técnica; e da criação de lista de prioridades pelo Poder Executivo.

⁴³ Disponível em: <http://leis.ale-sc.gov.br/html/2022/18502_2022_lei.html>. Acesso em: 27 fev. 2025.

2.2.2.1 Dos limites percentuais aplicáveis às emendas parlamentares individuais

Inicialmente, cumpre analisar os **limites percentuais** impostos para a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares individuais de execução orçamentária e financeira obrigatórias. Assim prevê o art. 166, §9º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 166 [...]

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de **2% (dois por cento)** da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a **metade** desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022). (Grifo nosso)

Do dispositivo mencionado, repara-se no estabelecimento do **limite de 2%** da receita corrente líquida (RCL) para as transferências por meio de emendas parlamentares individuais, além da obrigatoriedade de destinação de **metade** (50%) desses recursos em ações e serviços públicos na área da **saúde**.

Conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal (ADI 6670 MC/DF)⁴⁴, as normas sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual, uma vez que é aplicável ao caso o **princípio da simetria**. Nesse sentido, é inconstitucional norma estadual que estabeleça limite para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166 da Constituição Federal de 1988.

No entanto, o que se observa no Estado de Santa Catarina é que o §9º do art. 120 da Constituição Estadual de 1989, prevê o **limite de 1%** da RCL para a destinação de recursos por emendas parlamentares individuais, *in verbis*: "As emendas individuais de parlamentares ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) serão aprovadas no limite de **1% (um inteiro por cento)** da receita corrente líquida prevista no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo". (Grifo nosso)

Ainda, a Lei (estadual) nº 18.502/2022 dispõe acerca da aplicação de percentual para a destinação desses recursos, reservando no **mínimo 10%** do limite das emendas para a função saúde. Conforme o art. 38 da referida Lei:

Art. 38. As emendas parlamentares impositivas destinarão:

- I – no mínimo **10% (dez por cento)** do seu limite para as funções de saúde;
- II – no mínimo 20% (vinte por cento) do seu limite para as funções de educação; e
- III – até 70% (setenta por cento) do seu limite para execução das demais funções. (Grifo nosso)

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo 1015. ADI 6670 MC/DF**. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1015.htm#Emendas>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Das normas citadas, observa-se uma disparidade entre os limites previstos constitucionalmente e aqueles de cunho estadual, conforme se observa do Quadro 3:

Quadro 3 – Limites das emendas parlamentares impositivas

	UNIÃO	ESTADO
Percentual da RCL	2%	1%
Mínimo a ser aplicado em saúde	50%	10%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Destaca-se também que, conforme a Lei (estadual) n° 18.502/2022, as despesas com emendas parlamentares deverão ser compatibilizadas com a efetiva arrecadação da RCL (art. 32, §1º). Nesse sentido, havendo reestimativa orçamentária que possa resultar no não cumprimento das metas de resultado fiscal, o montante da RCL destinada a emendas parlamentares poderá ser readequado na mesma proporção da limitação das despesas discricionárias (art. 32, §2º). Da mesma forma, havendo crescimento da RCL, deverá ser destinado 1% da diferença positiva para cumprimento das emendas parlamentares impositivas (art. 33, *caput*).

Da análise realizada, verifica-se o estabelecimento de limites das emendas parlamentares impositivas de forma diversa de como estabelece a Constituição Federal e de como se posicionou o STF na supramencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 6670 MC/DF. Tal fato demonstra **aparente inconstitucionalidade**⁴⁵ das normas estaduais em vigor, o que exige a realização de estudo jurídico por parte do Governo do Estado, por meio da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

Ante o exposto, **sugere-se recomendar à PGE:**

- Realizar estudo jurídico acerca da aparente inconstitucionalidade das normas estaduais que estabelecem limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamares diferentes do imposto pelo art. 166 da Constituição Federal de 1988, levando em conta o posicionamento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 6670 MC/DF, e, se for o caso, propor medidas para correção dos percentuais da norma estadual.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 347 do STF**: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2149>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

2.2.2.2 Da aplicabilidade dos princípios e diretrizes do SUS

O §10 do art. 166 da Constituição Federal de 1988 estabelece que as transferências realizadas por meio de emenda parlamentar individual devem ser **contabilizadas na apuração do mínimo de aplicação em saúde** previsto no art. 198, §2º, I, da Carta Cidadã. Além disso, é vedada a aplicação desses montantes em pagamentos com pessoal e encargos sociais. *In verbis*: “A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais”.

Em âmbito federal, as transferências obrigatórias na área da saúde são regulamentadas pela Lei Complementar (federal) nº 141/2012. Em seu art. 17, a referida norma dispõe sobre o rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados a outros entes federados. Entre outras exigências, o dispositivo cita que tal rateio deve observância:

- às necessidades de saúde da população;
- às dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e serviços de saúde;
- aos perfis demográfico da região e epidemiológico da população a ser coberta; e
- às características quantitativas da rede de saúde na área.

Já o art. 19 da Lei Complementar (federal) nº 141/2012, dispõe que o rateio de recursos dos estados e transferidos a municípios será realizado segundo o critério de **necessidades de saúde da população** e levará em consideração as **dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial** e a **capacidade de oferta** de ações e de serviços, observada a necessidade de **reduzir as desigualdades regionais**.

Cabe ressaltar que se discute se as transferências realizadas por meio de emendas parlamentares impositivas devem ser classificadas como obrigatórias ou voluntárias.⁴⁶ Para o TCU, no Acórdão nº 0287/2016 - Plenário, tais transferências possuem natureza voluntária e execução obrigatória, conforme os limites e requisitos legais:

57. Contudo, é primordial que se ressalte: embora a transferência para atendimento das emendas individuais tenha natureza voluntária – tendo em vista a discricionariedade das despesas, seu caráter cooperativo e a existência de exigências para entrega de recursos –

⁴⁶ SANTOS, Lenir. **O impacto das emendas parlamentares impositivas no SUS**. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-19/lenir-santos-impacto-emendas-parlamentares-impositivas-sus>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

sua execução é obrigatória, de acordo com o limite e os requisitos previstos na legislação.⁴⁷

Mas, mesmo sendo considerada como transferência voluntária, uma vez sendo computadas para fins de cumprimento dos percentuais mínimos previstos para a área da saúde, também devem tais alocações de recurso observar as diretrizes do art. 17 da Lei Complementar (federal) nº 141/2012. Ainda conforme trecho do Acórdão nº 2704/2019 - Plenário: "Nesses termos, em tese, a destinação de emendas parlamentares à saúde também deveria observar as diretrizes do art. 17 da LC 141/2012, visando a realização de gastos com questões prioritárias que atendam às principais necessidades da população".⁴⁸

Em âmbito estadual, pode-se argumentar o mesmo. Especificamente nos casos de recursos repassados às entidades sem fins lucrativos, o art. 39, III, da Lei (estadual) nº 18.502/2022 prevê que se enquadram como transferências voluntárias. Ainda assim, devem ser observados os princípios e as diretrizes do sistema, evitando a criação de assimetrias e o aumento das disparidades regionais. O caráter sistêmico do SUS e seus princípios estruturantes não permitem interpretação diversa. Nesse sentido, afirma Lenir Santos:

O fato de ser indicada por parlamentar (Legislativo) não retira a sua qualidade de recursos públicos transferidos para o SUS; trata-se tão somente de uma programação feita pelo Poder Legislativo no orçamento público, que não pode se contrapor às regras do SUS; pelo contrário, devem ser de observância obrigatória.⁴⁹

Sendo assim, as transferências de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas devem obediência às normas de saúde, sejam elas constitucionais ou infraconstitucionais, como a Lei (federal) nº 8.080/90 (Lei do SUS) e a Lei Complementar (federal) nº 141/2012. Devem seguir, portanto, o planejamento da saúde, os planos de saúde, a regionalização das redes de atenção entre outras diretrizes. Objetiva-se, dessa forma, a realização de gastos na área da saúde com maior **efetividade**, investindo-se em objetos prioritários que atendam às necessidades da população.

⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 287/2016 - Plenário**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25EABAA93015EBEA5252D5318>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2704/2019 - Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2704%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 30 jul. 2023

⁴⁹ SANTOS, Lenir. **O impacto das emendas parlamentares impositivas no SUS**. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-19/lenir-santos-impacto-emendas-parlamentares-impositivas-sus>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

2.2.2.3 *Dos impedimentos de ordem técnica*

É certo que as emendas parlamentares individuais possibilitam certa liberdade de escolha ao parlamentar no que tange à sua participação no orçamento público. Porém, como já visto, tal liberdade encontra limites no interesse público, devendo obedecer aos ditames legais. Tanto é assim que a própria Constituição Federal de 1988 determina, em seu art. 166, §13, que a execução das emendas parlamentares deixa de ser obrigatória em casos de **impedimento de ordem técnica**. Também é essa a previsão da Constituição Estadual de 1989 em seu art. 120, §11: “as programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica”.

Com a alegação de impedimentos de ordem técnica, pode-se evitar a ocorrência de gastos em objetos não prioritários, a destinação de recursos em duplicidade para o mesmo objeto, a falta de razoabilidade dos valores propostos, além de outras situações indesejáveis ao interesse público. Eis o posicionamento do TCU no Relatório que subsidiou o Acórdão nº 2704/2019 - Plenário. Eis o posicionamento do TCU no referido Acórdão:

170. Os impedimentos de ordem técnica são um importante instrumento para que objetos de emendas parlamentares eventualmente não aderentes aos critérios estabelecidos não sejam executados. Quando de sua ocorrência, a execução orçamentária da emenda deixa de ser obrigatória. Essa possibilidade está prevista no próprio texto constitucional, em seu art. 166, § 12.

De acordo com o art. 6º, §1º, da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965/2022⁵⁰, instrumento que regulamenta a matéria em âmbito federal, são hipóteses de impedimento de ordem técnica:

- I - incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
- II - **incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;**
- III - falta de razoabilidade do valor proposto, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
- IV - ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária;
- V - omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda;
- VI - não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos;
- VII - não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos;
- VIII - desistência da proposta pelo proponente;
- IX - **reprovação da proposta ou plano de trabalho;**
- X - valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho;

⁵⁰ Disponível em: <<https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-me-segov-no-1965-de-10-de-marco-de-2022>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

XI - não indicação de instituição financeira para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário na Plataforma +Brasil; ou

XII - **outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.** (Grifo nosso)

Ainda, em âmbito estadual, os impedimentos de ordem técnica estão previstos na Lei (estadual) nº 18.502/2022, em seu art. 46:

Art. 46. As emendas parlamentares impositivas não serão de execução obrigatória nos casos de impedimento de ordem técnica, quando não retificadas no prazo estabelecido no § 4º do art. 43 desta Lei.

§ 1º Serão considerados impedimentos de ordem técnica:

I – a não indicação do beneficiário;

II – a não apresentação da proposta, quando se tratar de convênios, o não envio do plano de trabalho, quando se tratar de execução direta, ou a não realização dos ajustes solicitados nos termos do § 3º do art. 43 desta Lei;

III – a desistência da proposta por parte do autor ou a não apresentação dela no prazo de 90 (noventa) dias após a publicação do programa;

IV – a falta de razoabilidade do valor proposto, a incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou a proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto no exercício financeiro;

V – **a não aprovação do plano de trabalho cadastrado na proposta;** e

VI – **outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas.**

§ 2º As emendas parlamentares impositivas serão analisadas pelos órgãos e pelas entidades responsáveis pela sua execução, e os possíveis impedimentos identificados serão centralizados na CC para comunicação à ALESC, conforme os prazos previstos no art. 43 desta Lei.

Sendo assim, é necessário que as emendas apresentem viabilidade técnica, conformidade com a legislação, disponibilidade orçamentária, capacidade operacional entre outros requisitos de legitimidade e de legalidade. Na área da saúde, tais transferências devem visar ao atendimento das necessidades de saúde da população, considerando os princípios e diretrizes do SUS.

Ressalta-se que a verificação da viabilidade técnica e legal das emendas parlamentares individuais é responsabilidade dos órgãos e entidades encarregados da execução da política. No caso da área da saúde, **compete à SES a análise de mérito da emenda parlamentar individual na área da saúde.** Essa avaliação técnica é essencial para que se garanta maior efetividade na alocação dos recursos.

O §12 do art. 120 da Constituição Estadual de 1989 estabelece o **procedimento a ser adotado** em caso de verificação de impedimentos de ordem técnica. No empenho da despesa, após a publicação da LOA, o órgão responsável justificará o impedimento. Após a justificativa, deverá o Poder Legislativo retificar a emenda ou remanejá-la caso o impedimento seja insuperável. Decorrido o prazo para tais ajustes, quando a inadequação for insuperável, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação, devendo a Assembleia Legislativa deliberar acerca do projeto. Caso assim não

o faça dentro do prazo legal, o Poder Executivo poderá remanejar a programação conforme os termos da lei orçamentária. *In verbis*:

Art. 120 [...]

§ 12. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma dos §§ 9º e 10 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: I – até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II – até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III – até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II deste parágrafo, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV – se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III deste parágrafo, a Assembleia Legislativa não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

A Lei (estadual) nº 18.502/2022 prevê o mesmo procedimento, com algumas alterações. Os parágrafos do art. 43 assim definem:

Art. 43. As emendas parlamentares impositivas destinadas a órgãos e entidades da Administração Pública Estadual constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deverão ser acompanhadas dos respectivos planos de trabalho.

§ 1º Após o cadastramento das emendas parlamentares impositivas constantes da LOA 2023, a ALESC, através da Coordenadoria do Orçamento Estadual, encaminhará à Casa Civil (CC) a planilha, em arquivo em formato XLS, com a relação das emendas e dos dados gerados, conforme requisitos desta Lei, para análise e incorporação destes aos programas de trabalho das unidades executoras.

§ 2º Após a publicação da LOA 2023, cada parlamentar terá o prazo de até 60 (sessenta) dias para cadastramento das emendas parlamentares no sistema informatizado de gestão das emendas parlamentares da ALESC, com o envio do respectivo plano de trabalho, observado o caput deste artigo.

§ 3º Após o cadastramento de que trata o § 1º deste artigo, a CC terá até 60 (sessenta) dias para encaminhar à Coordenadoria do Orçamento Estadual da ALESC a análise da relação das emendas parlamentares impositivas com impedimentos e as respectivas justificativas.

§ 4º Cada parlamentar terá até 30 (trinta) dias após o término do prazo de que trata o § 3º deste artigo para readequar o plano de trabalho ou, se necessário, substituí-lo no sistema do Orçamento Estadual-SOE da ALESC que, por sua vez, enviá-lo-á à Casa Civil, nos mesmos parâmetros do § 1º deste artigo.

§ 5º Até 30 de setembro de 2023 o Poder Executivo encaminhará à ALESC projeto de lei dispondo sobre o remanejamento da programação com impedimento insuperável, acompanhado dos apontamentos apresentados pelos parlamentares.

§ 6º Se, até 20 de novembro de 2023, a ALESC não deliberar sobre o projeto de lei de que trata o § 5º deste artigo, o remanejamento será implementado por decreto do Governador do Estado, nos termos previstos na LOA 2023.

§ 7º O Poder Executivo, por meio da SEF, manterá em seu sítio eletrônico o acompanhamento da execução financeira das emendas parlamentares impositivas destinadas a Municípios via transferência especial, constantes do orçamento anual.

Dessa forma, estando apta à execução, a emenda correrá de acordo com o processamento normal do Executivo, que, em caso de entidades sem fins lucrativos, seguirá os trâmites do processo de convênios. Porém, uma vez verificada alguma impropriedade,

deverá o gestor público apontá-la para que a emenda seja revista e, conforme o caso, retificada ou substituída pelo Legislativo, obedecendo ao regramento específico. Esses apontamentos, na área da saúde, devem ser feitos pela SES, tendo em vista, entre outros fatores, os regramentos do SUS e por ser a Secretaria do Governo do Estado responsável pela política pública da saúde.

2.2.2.4 Da criação de lista de prioridades pelo Poder Executivo

É cediço que eventuais retificações e substituições das emendas prejudicam a celeridade do processo de transferência especial do recurso. O que torna moroso o trâmite legislativo e operacional das emendas, gerando gastos que poderiam ser evitados caso as propostas estivessem adequadas desde o princípio do processo. Acerca do assunto, em âmbito federal, o TCU no Acórdão nº 2704/2019 - Plenário destacou essa demora no processamento das emendas:

47. Em muitos casos, essas emendas precisam passar por ajustes, para que sejam sanadas impropriedade de ordem técnica e para que se adequem às diretrizes e regras das políticas públicas de cada área de atuação do governo. Com esse processo, muitas emendas acabam sendo liberadas para execução apenas no segundo semestre do exercício, o que resulta em tempo insuficiente para que sejam percorridas todas as etapas de execução até o efetivo pagamento.

48. Dessa forma, significativa parte dos pagamentos ocorrem na forma de restos a pagar, resultando em maiores valores inscritos do que pagamentos relativos ao exercício.

Nesse aspecto, torna-se de extrema relevância a adoção de medidas que **minimizem o tempo de processamento e o custo operacional** das emendas parlamentares impositivas, além de **proporcionarem uma maior interlocução entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo**. Em vista disso, o TCU no Acórdão nº 2704/2019 - Plenário definiu a seguinte proposta de encaminhamento ao Ministério da Saúde:

129. Assim, será recomendado ao Ministério da Economia, da Saúde e do Desenvolvimento Regional que adotem medidas institucionais e estruturadas, alinhadas com o cronograma do ciclo das emendas parlamentares, no sentido de elencar e informar ao parlamento, objetos prioritários e aptos ao recebimento de recursos federais oriundos dessas emendas, contemplando, inclusive, obras paralisadas por falta de verbas, utilizando, por exemplo, a Plataforma Mais Brasil e/ou outras ferramentas de divulgação; especificamente no caso da saúde, considerando as disposições do art. 17 da Lei Complementar 141/2012.⁵¹

Esse também é o entendimento da PGE, que emitiu parecer acerca das emendas parlamentares impositivas no ano de 2020, assim concluindo:

⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2704/2019 - Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2704%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%2520desc/%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Não obstante, a fim de evitar riscos de destinação de recursos públicos advindos de emendas parlamentares para objetos não prioritários, é importante que sejam adotadas doravante medidas institucionais e estruturadas, alinhadas com o cronograma do ciclo das emendas parlamentares, no sentido de **elencar e informar à Assembleia Legislativa os objetos prioritários e aptos ao recebimento de recursos estaduais oriundos dessas emendas impositivas**.⁵² (Grifo nosso)

Diante desse cenário, a fim de auxiliar o(a) parlamentar no processo de definição do objeto de emendas parlamentares individuais, pode o Poder Executivo adotar como prática **a apresentação de lista de prioridades**, subsidiada por informações técnicas oficiais e relevantes. Com isso, objetiva-se fornecer uma sugestão técnica ao(à) parlamentar sobre as áreas e projetos considerados prioritários, alinhando a emenda parlamentar com as políticas públicas existentes e as reais necessidades, no caso da saúde, do usuário do SUS.

A sugerida lista deve consistir em uma relação de projetos ou programas previamente selecionados pelo governo como prioritários para receberem recursos, sendo elaborada com base em critérios como o planejamento estratégico, a agenda de políticas públicas, as necessidades identificadas em determinados setores ou regiões, fundamentada em indicadores oficiais de saúde, entre outros. Para tanto, é essencial que se realize **levantamento prévio de necessidades e de prioridades** na alocação de recursos. Em se tratando de transferências destinadas à saúde, esse levantamento deve ser feito pela SES, observadas as diretrizes e princípios do SUS, bem como os planos de saúde regionalizados e os indicadores de saúde oficiais do Estado.

Importa destacar que, para sua eficácia, a lista de prioridades deve ser divulgada aos parlamentares **antes da apresentação das emendas**, servindo como um guia na definição dos objetos. Assim, **pode ser enviada pelo Executivo ao parlamento juntamente com o projeto da LOA**.

Observa-se que diversos entes federativos adotam a prática da listagem de objetos prioritários com a finalidade de subsidiar os parlamentares na tomada de decisão acerca das emendas parlamentares impositivas. Cita-se como boas práticas:

- a Cartilha para Apresentação de Propostas ao Ministério da Saúde 2023, do Governo Federal, a qual possui ampla publicização dos programas de governo na área da

⁵² ESTADO DE SANTA CATARINA. Procuradoria Do Estado De Santa Catarina. *Parecer 070/20*.

saúde, proporcionando orientações compiladas sobre as formas de acesso a recursos, programas e ações disponíveis no âmbito federal;⁵³

- o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, do Governo do Distrito Federal, que tem como objetivo orientar os parlamentares no alinhamento das demandas sociais à capacidade executiva do Estado no processo de alocação de recursos e é dividida em áreas temáticas, dentre as quais a saúde;⁵⁴

- O Portfólio de Ações para Emendas Parlamentares Impositivas – 2023, do Governo do Estado de São Paulo, produzido com o intuito de fomentar e subsidiar as indicações das emendas individuais impositivas e que reúne informações sobre os principais programas executados pelas Secretarias de Estado, incluída a área da saúde;⁵⁵

- o Manual de Emendas Parlamentares, do Município de Juiz de Fora, Minas Gerais, que busca contribuir na elaboração e indicação de emendas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual (PLOA) no ano de 2023, possuindo um catálogo de ações selecionadas para receber indicações das emendas;⁵⁶ e

- O Portfólio de Emendas, do Estado de Minas Gerais, sistema que compila, por áreas temáticas, os projetos e as atividades que podem ser executadas pelos órgãos e entidades com recursos de emendas parlamentares.⁵⁷

Resume-se as citadas boas práticas em orientação às emendas parlamentares impositivas no Quadro 4, que segue:

Quadro 4 – Resumo das boas práticas em orientação às emendas parlamentares impositivas

⁵³ BRASIL. Ministério da Saúde. **Cartilha para Apresentação de Propostas ao Ministério da Saúde 2023**. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/saude-da-pessoa-com-deficiencia/publicacoes/cartilha-para-apresentacao-de-proposta-ao-ministerio-da-saude-2023>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁵⁴ DISTRITO FEDERAL. **Caderno de Sugestões de Emendas Distritais**. Disponível em: <<https://www.seplad.df.gov.br/sistema-de-propostas-ao-caderno-de-emendas-parlamentares-siscaep/>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁵⁵ SÃO PAULO. **Portfólio de Ações para Emendas Parlamentares Impositivas – 2023**. Disponível em: <http://www.governo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/Portfolio-de-Acoes-para-Emendas-Individuais-Impositivas-2023-AF_web_01.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁵⁶ JUIZ DE FORA/MG. **Manual de Emendas Parlamentares**. Disponível em: <<https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/anexo/manual.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁵⁷ MINAS GERAIS. **Portfólio de Emendas**. Disponível em: <<https://www.emendas.mg.gov.br/portfolio/>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

IMAGEM	NOME ADOTADO	ENTE RESPONSÁVEL	ANO DO PROGRAMA
	Cartilha Para Apresentação de Propostas ao Ministério da Saúde	União	2023
	Caderno de Sugestões de Emendas Distritais	Distrito Federal	2023
	Portfólio de ações para emendas parlamentares impositivas	Estado de São Paulo	2023
	Manual de Emendas Parlamentares	Município de Juiz de Fora, Minas Gerais	2023
	Portfólio de Emendas	Estado de Minas Gerais	2023

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Entre as boas práticas citadas, ressalta-se a ação do Governo do Estado de Minas Gerais, o qual criou um site próprio na *internet* agregando todas as informações de emendas parlamentares impositivas e dando transparência à alocação desses recursos. O portal, conforme Figura 6, disponibiliza uma série de dados relevantes, como a execução de emendas em exercícios anteriores.

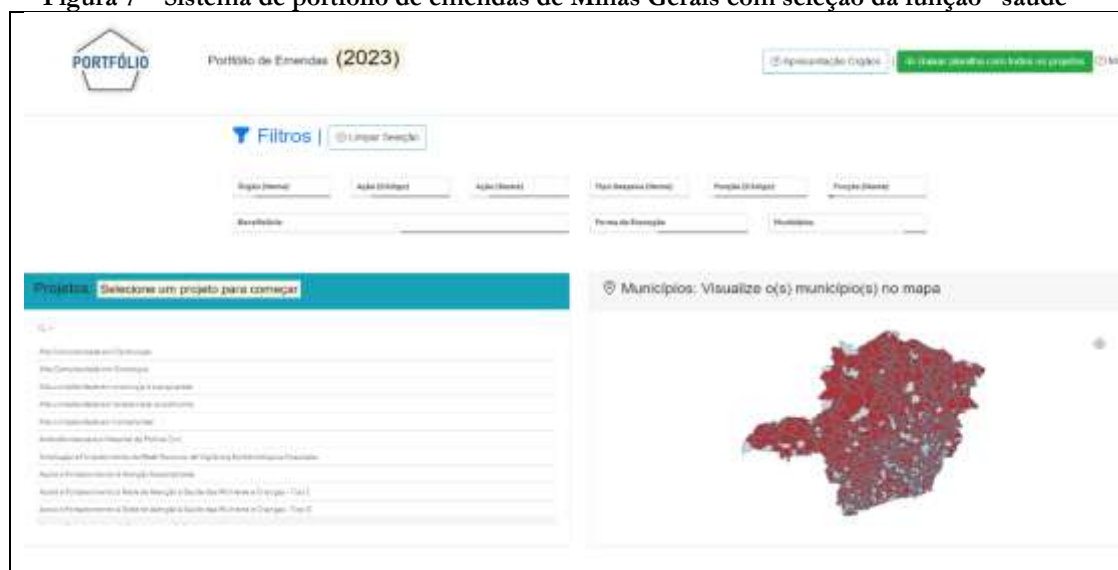
Figura 6 – Portal de Emendas Estaduais de Minas Gerais



Fonte: captura de tela do *site* Portal de Emendas Estaduais de Minas Gerais.

Além disso, o *site* também disponibiliza o sistema “Portfólio de Emendas” supracitado, possibilitando a visualização das ações passíveis de execução orçamentária e financeira para efeitos de emendas parlamentares individuais, de blocos e de bancadas.⁵⁸ Ao se realizar a pesquisa no sistema, pode-se selecionar diversos filtros como os órgãos envolvidos, as ações disponíveis, o tipo de despesa, a função, entre outras possibilidades. Feita a seleção, os projetos aptos a receberem recursos aparecem listados e mapeados, conforme se observa na Figura 7:

Figura 7 – Sistema de portfólio de emendas de Minas Gerais com seleção da função “saúde”



Fonte: captura de tela do sistema de portfólio de emendas de Minas Gerais com seleção da função “saúde”.

Com o intuito de verificar se o Governo do Estado de Santa Catarina já adotou alguma prática semelhante no que tange à alocação de recursos em decorrência de emendas impositivas na área da saúde, este Tribunal de Contas encaminhou, por meio do OF. TCE/DAE N° 2426/2023, questionamento à SES. No ofício, solicitou-se a demonstração

⁵⁸ MINAS GERAIS. **Portfólio de emendas**. Disponível em: <<https://www.emendas.mg.gov.br/portfolio/>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

de eventuais comunicações oficiais da Secretaria à Alesc contendo lista de necessidades regionalizadas de equipamentos para atendimentos aos usuários do SUS, de forma a dar suporte técnico ao Poder Legislativo na constituição de eventuais emendas parlamentares impositivas (fls. 1269-1272, item 1). Em resposta, a Diretoria de Planejamento em Saúde da Secretaria afirmou o que segue:

A discussão e construção da LOA, elaborada pela Gerência de Planejamento, realizando oficinas com todas as áreas da SES, compilando e submetendo a apreciação do Gabinete do Secretário para finalização, é encaminhada a Secretaria de Estado da Fazenda que possui a interlocução com a ALESC. Não há tratativas desta área diretamente com a ALESC. (fl. 1290).

Conforme se observa, a resposta não permite verificar a existência de qualquer medida apta a subsidiar a tomada de decisão acerca da destinação de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas. Já em entrevista datada de 20/04/2023, os representantes da SES afirmaram que o órgão não realiza procedimento de informação sobre os programas e objetos prioritários na área da saúde quando do envio da LOA à Casa Legislativa. No mesmo sentido foi a informação dada por representantes da Alesc, em entrevista junto à Diretoria Legislativa em 12/04/2023.

Além disso, em entrevistas realizadas com representantes de alguns hospitais filantrópicos, foi possível verificar que a definição dos beneficiários e objetos das emendas parlamentares impositivas estaduais depende, hoje, de iniciativa, da articulação e do bom relacionamento dessas entidades com os parlamentares, ou mesmo dos próprios deputados(as). Não há, portanto, qualquer sugestão técnica da SES no procedimento a fim de melhorar tecnicamente a qualidade do investimento público em saúde.

Todo esse panorama contribui para que, no Estado de Santa Catarina, ocorra um incremento do risco de destinação de recursos públicos em objetos não prioritários na área da saúde, desconsiderando os contextos regionais, além da possível duplicidade da transferência de recursos para o mesmo objeto por diferentes parlamentares.

Isto posto, **sugere-se recomendar à SES:**

- Elaborar, dando a devida publicidade, diagnóstico que contenha lista de objetos prioritários e banco de projetos aptos a recebimento de recursos públicos estaduais, fundamentado em estudos técnicos, com a finalidade de subsidiar a decisão dos(as) parlamentares na escolha da destinação desses recursos via emendas parlamentares impositivas.

Além da supramencionada recomendação, também **sugere-se recomendar à SCC:**

- Encaminhar ao Poder Legislativo Estadual, quando do envio do projeto da Lei Orçamentária Anual, diagnóstico realizado pela SES que contenha lista de objetos prioritários e banco de projetos aptos ao recebimento de recursos públicos estaduais, fundamentado em estudos técnicos, com a finalidade de subsidiar a decisão dos parlamentares na escolha da destinação desses recursos via emendas parlamentares impositivas; e

- Realizar estudo acerca da pertinência de encaminhar ao Poder Legislativo Estadual, quando do envio do projeto da Lei Orçamentária Anual, lista de objetos prioritários e banco de projetos dos demais órgãos e entidades públicas estaduais aptos ao recebimento de recursos públicos por meio de emendas parlamentares impositivas, conforme as boas práticas apresentadas no presente relatório.

Como fim último, objetiva-se a transferência de recursos por meio de emendas parlamentares impositivas de forma a atender aos objetos e às ações prioritários na área da saúde, cumprindo com os planos de governo, evitando duplicidades e atendendo às necessidades regionalizadas. Assim, espera-se maior coerência e efetividade na alocação dos recursos públicos, qualificando os investimentos realizados em saúde.

2.2.2.1 Comentários dos gestores

Em resposta ao achado de auditoria 2.2.2, referente à “Ausência de remessa, ao Poder Legislativo, de diagnóstico com programas e objetos prioritários na área da saúde do Estado, de forma a subsidiar a transferência de recursos públicos por meio de emenda parlamentar individual”, a SES informou (fls. 37642-37645) que está em processo de elaboração de uma lista de objetos prioritários e de um banco de projetos aptos a receber recursos. Esta iniciativa visa orientar os parlamentares na destinação das emendas, alinhando-as com os objetos estratégicos definidos para o SUS de Santa Catarina.

Adicionalmente, a SCC comunicou que foi instituído um GT, coordenado pela SCC e pela CGE, em conjunto com outras Secretarias. O objetivo deste GT é revisar o processo de celebração de convênios, suas prestações de contas, e a legislação estadual pertinente. O grupo, formalizado pela Portaria Conjunta nº 001/2024, está dedicado à análise e revisão dos

Decretos (estaduais) nº 127/2011 e nº 1.196/2017, demonstrando o compromisso das entidades envolvidas em cumprir as recomendações e determinações deste Tribunal.

Além disso, em cumprimento às sugestões iniciais constantes nos subitens 3.3.1.1 e 3.3.1.2 do Relatório DAE nº 037/2023, a SCC informou que a SES está desenvolvendo uma cartilha informativa. Esta cartilha incluirá a definição de objetos prioritários e estratégicos para o SUS de Santa Catarina, com o objetivo de orientar e auxiliar os parlamentares na alocação dos recursos. A SCC também destacou que oficiou as Secretarias de Estado, informando-as sobre as cartilhas e portfólios elaborados pelo Governo Federal e alguns Estados, conforme mencionado no Relatório nº 0373/DAE/2023 deste Tribunal (fl. 37649).

No que se refere à recomendação sugerida no subitem 3.5.1 do Relatório DAE nº 037/2023 “Realizar estudo jurídico acerca da aparente inconstitucionalidade das normas estaduais que estabelecem limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamares diferentes do imposto pelo art. 166 da Constituição Federal de 1988, levando em conta o posicionamento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6670 MC/DF, e, se for o caso, propor medidas para correção dos percentuais da norma estadual”, a Procuradoria Geral do Estado (PGE), regularmente notificada, não apresentou manifestação nos autos (fl. 37668).

2.2.2.2 Análise dos comentários dos gestores

As manifestações da SES e da SCC corroboram o entendimento deste Tribunal sobre a necessidade de encaminhar ao Poder Legislativo um diagnóstico contendo programas e objetos prioritários na área da saúde do Estado, a fim de subsidiar a transferência de recursos públicos por meio de emendas parlamentares individuais. Do mesmo modo, a ausência de manifestação da PGE, regularmente notificada por meio do Ofício nº TCE/SC/SEG/4974/2024 (fls. 37616 e 37621), com Aviso de Recebimento datado de 29/04/2024 (fl. 37634), acaba por ratificar o entendimento deste Tribunal. Diante disso, entende-se que as recomendações (subitens 3.2.2.5 e 3.5.1) e as determinações (subitens 3.3.1.1 e 3.3.1.2) sugeridas no Relatório DAE nº 037/2023 devem ser mantidas.

2.2.3 Transferência de recursos sem avaliação da compatibilidade entre os valores orçados pelos proponentes e os praticados no mercado

A saúde pública no Brasil é livre à iniciativa privada. De acordo com o art. 199, §1º, da Constituição Federal de 1988, as entidades privadas poderão participar de forma complementar ao SUS, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. Na presente auditoria, têm relevância os processos de convênio celebrados com entidades sem fins lucrativos para fins de participação complementar ao SUS.

De acordo com o art. 24, *caput*, da Lei (federal) nº 8.080/90 (Lei do SUS), a participação complementar é norteadas pelas normas de direito público, ou seja, segue o **regime jurídico de direito público**, ainda que apenas parcialmente.⁵⁹ Sendo assim, as celebrações de convênios com entidades privadas na área da saúde deverão ser balizadas pelos princípios da administração pública, como os da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**, constantes do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, conforme o art. 130 da Portaria de Consolidação nº 001/2017, do Ministério da Saúde, aplicar-se-ão as normas gerais de licitações e contratos administrativos na formalização dos atos decorrentes da participação complementar. O §3º do art. 130 da referida Portaria dispõe:

Art. 130 [...]

§ 3º A participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS será formalizada mediante a celebração de contrato ou convênio com o ente público, **observando-se os termos da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**, de acordo com os seguintes critérios: [...]. (Grifo nosso)

Ressalta-se que a Lei (federal) nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) é aplicável aos convênios também pela força do art. 184, que prescreve sua incidência, de forma subsidiária, na celebração desses instrumentos.

Assim, apesar das contratações realizadas pelos proponentes dos convênios – quais sejam, as entidades privadas que participam de forma complementar na saúde pública – não precisarem ser precedidas de processo licitatório nos exatos termos da referida Lei, não se pode ignorar a necessidade de **observância da matriz principiológica na qual se fundam**

⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 234.

as contratações públicas. Não poderia ser diferente, uma vez que o financiador é, ao fim e ao cabo, o ente público repassador dos recursos.

O art. 5º da Lei (federal) nº 14.133/2021 elenca uma série de **princípios** que devem guiar os processos licitatórios e de contratações públicas. Dispõe o artigo:

Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da **eficiência**, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da **eficácia**, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da **economicidade** e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Grifo nosso)

Destacam-se, entre tantos, os princípios da eficiência, da eficácia e da economicidade. Enquanto a eficiência diz respeito à relação entre o resultado e a quantidade de recursos empregados, a eficácia é tida como o atingimento do resultado esperado. Já a economicidade, nas licitações, diz respeito à obtenção do menor preço ou das melhores condições à administração pública.⁶⁰

Ainda, o art. 11 da referida Lei traz os **objetivos** das licitações públicas. Salienta-se, entre eles, o da garantia da seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública e aquele que preza pela não ocorrência de contratações com sobrepreço, com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos. De acordo com Juliano Heinen,⁶¹ essas finalidades elencadas pela legislação estabelecem verdadeiros **padrões de conduta** ao administrador público. Selecionar a proposta mais vantajosa e evitar contratações com sobrepreço, portanto, devem ser metas norteadoras daqueles que administram a coisa pública.

Daí retira-se a **necessidade de apresentação de mais de um orçamento** pelos proponentes de convênios, objetivando-se a minimização dos gastos públicos e manutenção dos padrões de qualidade dos serviços prestados à população. Além disso, é relevante a **análise de conformidade das despesas previstas** nos convênios, de forma a se prezar pela economicidade, eficácia e eficiência das contratações. Evita-se, assim, contratações com sobrepreço e que possam causar prejuízos ao erário.

Nesse sentido, o Decreto (estadual) nº 127/2011, o qual trata da transferência de recursos financeiros do Estado mediante convênio ou instrumento congênere, prevê, em seu

⁶⁰ HEINEN, Juliano. **Curso de direito administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 1071.

⁶¹ HEINEN, Juliano. **Curso de direito administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 1061.

art. 14, IV, que a proposta de trabalho apresentada pelo proponente deverá conter a descrição dos bens, serviços ou obras objetos do convênio e seus **valores** de acordo com o orçamento prévio ou projeto básico. Ainda, o art. 2^a, XIII, do Decreto define orçamento prévio como “documento apresentado quando o objeto do convênio envolver aquisição de bens ou prestação de serviços devendo conter os valores pesquisados em, **no mínimo, três fornecedores**”.

Sendo assim, devem as propostas de trabalho de convênios incluir orçamento prévio de, no mínimo, 03 (três) fornecedores. A existência desses documentos é requisito básico para a aprovação das propostas. Quanto à **análise** que deve ser realizada pela SES, tem-se que art. 16, V e VI, do Decreto (estadual) n° 127/2011:

Art. 16. A aprovação da proposta será precedida da análise dos seguintes documentos a serem apresentados no órgão concedente, de acordo com o objeto do convênio:

[...]

V – **orçamento prévio**, no caso de aquisição de bens e prestação de serviços;

VI – **3 (três) orçamentos, no mínimo**, de fornecedores ou prestadores que comprovem o valor de mercado da contrapartida em bens e serviços, quando houver;

Além da referida análise a ser realizada pela Secretaria, o Decreto ainda traz, em seu art. 17, VI, a necessidade de **manifestação** acerca da conformidade das despesas previstas com o valor de mercado: “Art. 17. O setor técnico do concedente deverá analisar as propostas de trabalho, **manifestando-se**, principalmente, com relação aos seguintes itens: [...] VI - se as despesas previstas estão em conformidade ao **valor de mercado**. (Grifo nosso)

Portanto, ante os critérios apresentados, conclui-se que **a SES, primeiramente, deveria verificar a existência de, no mínimo, três orçamentos**, de forma a comprovar que a instituição selecionou a alternativa que melhor atenda ao interesse público. Em um segundo momento, **deveria a SES realizar verificação da conformidade da proposta com os valores de mercado**, de forma a garantir que não ocorra sobrepreço nas contratações e que seja observado o princípio da economicidade.

Ocorre que, a partir da verificação da amostra pré-selecionada de processos de convênios no sistema SGPe, não foi essa a realidade encontrada pela equipe de auditoria. Foram observadas deficiências da SES quanto à verificação dos orçamentos e da conformidade das despesas previstas nas propostas enviadas pelas entidades filantrópicas participantes do SUS.

Os processos de convênios analisados podem ser divididos em 4 (quatro) grupos: convênios para aquisição de equipamentos; convênios para aquisição de materiais de

consumo e para custeio; convênios para custeio de despesas com pessoal; e convênios de obras e reformas.

Nas amostras de convênios para **aquisição de equipamentos**, verificou-se que, costumeiramente, a SES exige do proponente a anexação de declaração de compatibilidade dos valores propostos com os praticados no mercado. Uma vez anexada a declaração de compatibilidade, a Secretaria aprova a proposta sem a realização, pelo seu setor técnico competente, de análise de conformidade dos preços, considerando suficiente a existência de tal documento declaratório.

Nos processos SES de nºs **205340/2022**, **105720/2022**, **62110/2022** e SEF de nº **7264/2022**, verificou-se a anexação do número mínimo de orçamentos exigido pela legislação. Ademais, verificou-se a existência de declarações dos proponentes acerca da compatibilidade dos valores. As propostas foram aprovadas pela Gecon da SES unicamente com tais declarações, sem que houvesse qualquer manifestação técnica da Secretaria especificamente a respeito da adequação dos valores propostos com os de mercado. Nos últimos dois processos citados, a SES emitiu apenas manifestação genérica de conformidade da proposta com as exigências normativas, conforme se retira da conclusão da análise da Gecon:

Desta forma tendo em vista que o objeto do convênio está em consonância com o programa proposto, justificado o interesse público em executar o objeto, a documentação exigida pelo Decreto nº 127/2011 e Decreto Nº 1.699/ 2022 foi entregue, a proposta está apta para formalização do convênio. (fls. 18810 e 3890, respectivamente).

Tal manifestação emitida pela Gecon não pode ser considerada como uma análise técnica adequada e que atenda aos requisitos do art. 17 do Decreto (estadual) nº 127/2011. A verificação de conformidade dos valores propostos com os de mercado deve ser específica, havendo justificativa adequada e comprovação da manifestação com base em critérios técnicos. Além disso, a declaração de conformidade do proponente não retira a obrigação da análise técnica da Secretaria, com a manifestação adequada.

Ademais, nos pareceres jurídicos da Cojur opinaram pela inexistência de óbice nos processos de convênio supracitados, uma vez que a Gecon se manifestou favoravelmente aos aspectos técnicos das propostas. Ocorre que, conforme já evidenciado, não houve análise dos aspectos técnicos da proposta pela Gecon, apenas verificação de existência da documentação exigida.

Já no processo SES de nº **30283/2019**, a proposta de convênio chegou na Cojur sem a realização de análise de mérito pela área técnica. O parecer jurídico foi emitido no

sentido de que tal manifestação técnica do setor competente era necessária à aprovação da proposta. Sendo assim, a Gears realizou fundamentação na qual avaliou o mérito da proposta. No entanto, não houve análise técnica acerca dos valores propostos. A Gecon, após esse trâmite, aprovou a proposta, mesmo sem a realização de tal análise.

A partir da verificação de uma amostra de **convênios para aquisição de materiais de consumo e para custeio**, foi possível concluir que a SES não tem como prática a realização de análise técnica acerca da compatibilidade entre os valores previstos nas propostas de trabalho e aqueles praticados no mercado.

No processo SES de nº **90185/2022**, verificou-se que a Gecon não fez qualquer menção à adequação da proposta aos valores de mercado. Situação semelhante ocorreu nos processos SES de nºs **139192/2022, 203890/2022, 199830/2022, 159987/2022, 95266/2022**.

No primeiro processo citado, a Cojur emitiu parecer favorável em razão da suposta aprovação da proposta, baseada em análises técnicas, pela Gecon. No entanto, não houve verificação da adequação da proposta com os valores de mercado e, portanto, não houve o cumprimento dos requisitos normativos para a aprovação do convênio.

Quanto aos processos SCC nºs **10546/2019, 9499/2019 e 8494/2019**, a equipe também não encontrou as análises técnicas exigidas pela legislação. A conclusão das análises das propostas pela Gecon afirma:

Desta forma tendo em vista que, o objeto do convênio está em consonância com o programa proposto, justificado o interesse público em executar o objeto, a documentação exigida pelo Decreto nº 127/11 foi entregue, a proposta está apta para formalização do convênio. (fls. 12919, 9644 e 2871, respectivamente).

No entanto, tal afirmação não dispensa a análise pormenorizada dos requisitos previstos no Decreto, por equipe técnica competente para tanto. No mesmo sentido, o processo SES nº **89724/2019**.

No caso de **convênios para custeio de despesas com pessoal** (folha de pagamento, honorários médicos e outros), nota-se que algumas entidades beneficiárias recebem recursos públicos para custear apenas parcialmente suas despesas de pessoal. Nesse sentido, considerando que as instituições não enviam propostas de trabalho contendo a totalidade desses custos, apenas a parte supostamente paga com os recursos públicos é abarcada no processo de convênio, situação que fica agravada diante da constante inobservância da regra de manutenção de conta específica para manejo das transferências recebidas do Estado. Assim, dá-se espaço à arbitrariedade na alocação dos recursos públicos, sem se considerar os custos reais da instituição com despesas de pessoal,

inclusive sem a transparência dos valores pagos a título de remunerações e/ou benefícios pecuniários aos seus gestores.

Ademais, verifica-se uma quantidade significativa de processos de convênio para custeio de despesas com pessoal (folha de pagamento, honorários médicos e outros), além do incremento constante de seus valores totais. No entanto, observou-se que as propostas apresentadas não definem de forma clara, precisa e individualizada os valores destinados à remuneração por posto de trabalho/cargo/função e aos honorários médicos prestados por pessoa jurídica.

Nos processos SES de n^{os} **90185/2022** e **89724/2019** verificou-se que a quantidade do objeto identificada na proposta de convênio não aparenta representar a realidade, uma vez que há grande discrepância entre os valores unitários dos serviços a serem subsidiados com o repasse. A situação é evidenciada na análise que segue.

No processo SES 90185/2022, a proposta encaminhada prevê despesa com “Prestadores de serviços (PJ) especialidade Cardiologia”, com indicação da quantidade “2,00” e valor unitário (R\$) de 28.000,00, totalizando o repasse de R\$ 56.000,00. No mesmo plano de trabalho, também há previsão de despesa com “Prestadores de serviços (PJ) especialidade Ortopedia”, quantidade “2,00” e valor unitário (R\$) 200.000,00, totalizando o repasse de R\$ 400.000,00.

Já no processo SES 89724/2019, a proposta encaminhada prevê a despesa de “Serviço de pessoal próprio na área de auxiliar de serviço de apoio”, quantidade “5,00” e valor unitário (R\$) de 231.000,00, totalizando o repasse de R\$ 1.155.000,00. Na mesma proposta, há previsão de despesa com “Serviço com pessoal próprio na área de assistente técnico administrativo”, quantidade “5,00” e valor unitário (R\$) de 21.000,00, totalizando o repasse de R\$ 105.000,00.

Dessa análise, sinaliza-se que ou a quantidade indicada não representa a realidade, ou há uma enorme assimetria entre os valores a serem pagos pela prestação de serviços similares, fato que não se justifica sobre a ótica dos gastos públicos. Ademais, não houve qualquer análise técnica da SES acerca da compatibilidade dos valores propostos com os praticados no mercado.

Por fim, a análise da amostra de **convênios de obras/reformas** evidenciou que não há, por parte da Secretaria, a praxe de emitir parecer técnico acerca da compatibilidade entre os valores propostos e os de mercado.

No processo SES nº **16327/2022**, foi emitido parecer técnico da Gerop no qual se afirmou que a planilha orçamentária não fez parte da análise da gerência. Conforme o parecer: “Destacamos que a qualidade das soluções técnicas e de funcionalidade, bem como as possíveis inadequações de projetos e planilha orçamentária não foram objeto desta análise” (fl. 4045).

Ressalta-se, ainda, que o referido parecer foi emitido antes mesmo do envio dos orçamentos pelo proponente. Assim, não houve análise realizada pela área técnica acerca da compatibilidade entre os valores das propostas comerciais e os valores de mercado.

A Gecon afirmou que a proposta estava em consonância com o objeto proposto e a documentação havia sido entregue, motivos pelos quais a proposta estava apta a formalização. Já a análise da Cojur afirmou que, como a Gecon se manifestou de forma favorável aos aspectos técnicos, não havia óbice na celebração do convênio. Ocorre que, conforme exposto, não houve análise pormenorizada dos aspectos técnicos pela Gecon.

No mesmo sentido os processos SES de nºs **103757/2022, 10701/2022, 9342/2022, 48831/2022, 109111/2022, 88886/2022 e 44533/2022**.

Já no processo SES de nº **88031/2022**, não há qualquer declaração da SES, nem mesmo genérica, acerca da compatibilidade dos valores trazidos pelo proponente. Ainda no mesmo processo, a Cojur se manifestou afirmando não haver óbice na celebração do convênio, pelas mesmas razões citadas nos processos referidos anteriormente. No entanto, também aqui, não ocorreu análise técnica pela SES acerca dos valores propostos.

Conclui-se, assim, que as propostas foram aprovadas sem a realização de análise técnica de compatibilidade de valores, mesmo tendo passado por diversos setores responsáveis pela higidez e legalidade dos processos de convênio.

O Quadro 5 busca sistematizar as evidências coletadas durante a análise dos processos de convênio anteriormente selecionados.

Quadro 5 – Transferência de recursos sem análise técnica de conformidade de valores

OBJETO	Nº PROCESSO CONVÊNIO	VALOR A SER TRANSFERIDO (R\$)	ANÁLISE ACERCA COMPATIBILIDADE DOS VALORES	APROVAÇÃO
Equipamentos	SES 205340/2022	2.000.000,00	Não	Sim
	SES 105720/2022	1.499.917,89	Não	Sim
	SES 62110/2022	5.187.790,95	Não	Sim
	SES 30283/2019	3.588.477,39	Não	Sim
	SEF 7264/2022	19.782.601,96	Não	Sim

OBJETO	Nº PROCESSO CONVÊNIO	VALOR A SER TRANSFERIDO (R\$)	ANÁLISE ACERCA COMPATIBILIDADE DOS VALORES	APROVAÇÃO
Materiais de consumo e custeio	SES 90185/2022	14.000.000,00	Não	Sim
	SES 139192/2022	14.000.000,00	Não	Sim
	SES 203890/2022	12.000.000,00	Não	Sim
	SES 199830/2022	7.200.000,00	Não	Sim
	SES 159987/2022	6.000.000,00	Não	Sim
	SES 95266/2022	5.040.000,00	Não	Sim
	SES 89724/2019	9.000.000,00	Não	Sim
	SCC 8652/2019	13.586.478,00	Não	Sim
	SCC 10546/2019	6.458.522,40	Não	Sim
	SCC 9499/2019	6.213.506,06	Não	Sim
	SCC 8494/2019	5.611.701,41	Não	Sim
Pessoal	SES 90185/2022	14.000.000,00	Não	Sim
	SES 89724/2019	9.000.000,00	Não	Sim
Obras e reformas	SES 16327/2022	650.000,00	Não	Sim
	SES 103757/2022	15.000.000,00	Não	Sim
	SES 10701/2022	12.482.157,40	Não	Sim
	SES 9342/2022	11.000.911,10	Não	Sim
	SES 48831/2022	4.100.000,00	Não	Sim
	SES 109111/2022	4.000.000,00	Não	Sim
	SES 88886/2022	2.000.000,00	Não	Sim
	SES 44533/2022	1.999.995,77	Não	Sim
	SES 88031/2022	6.976.086,62	Não	Sim

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Ante à situação exposta, observa-se como efeito da realização de transferências na área da saúde sem a análise técnica a possível celebração de convênios com sobrepreços, incrementando a chance de má aplicação dos recursos públicos.

Nesses termos, **sugere-se determinar à SES:**

- Efetuar, previamente à celebração de convênios, a devida análise técnica acerca da compatibilidade dos orçamentos trazidos pelos proponentes e os valores praticados no

mercado, em conformidade com o que determina o art. 17, VI, do Decreto (estadual) nº 127/2011.

Como benefício, espera-se a aplicação de recursos públicos em conformidade com o princípio da economicidade, evitando sobrepreços e prejuízos ao erário.

2.2.3.1 Comentários do gestor

Em relação ao achado 2.2.3 – "Transferência de recursos sem avaliação da compatibilidade entre os valores orçados pelos proponentes e os praticados no mercado" – a SES informou que, desde a publicação do Decreto (estadual) nº 1699/2022, o art. 17 do Decreto (estadual) nº 127/2011 foi revogado. Entretanto, as regras para a celebração de convênios estão em processo de revisão. Para isso, foi criado um grupo de trabalho por meio da Portaria nº 18/2024, publicada no DOE/SC em 15/05/2024, com a participação de representantes de diversos órgãos. Esse grupo tem como objetivo realizar um estudo técnico avaliativo e revisional que, no prazo de 60 dias, apresentará uma minuta de decreto para substituir o Decreto (estadual) nº 127/2011 (fl. 37645).

2.2.3.2 Análise dos comentários do gestor

A manifestação da SES não trouxe objeções ao achado em questão. Na verdade, a SES endossou o entendimento desta Corte de Contas, evidenciado pela criação de um grupo de trabalho para abordar a questão. Assim, a determinação discutida (subitem 3.2.1.2 do Relatório DAE nº 037/2023) deve ser mantida.

2.3 ACHADOS RELATIVOS À TERCEIRA QUESTÃO DE AUDITORIA

3ª QUESTÃO: A sistematização e a padronização de procedimentos no processo de Convênio, realizado pela SES, são suficientes para auxiliar os profissionais envolvidos e garantir organização administrativa?

Em resposta à aludida questão, a partir da utilização de técnicas de auditoria como: exame documental, entrevistas, observação direta e pesquisa na rede mundial de computadores (*internet*), constatou-se deficiências e entraves na execução dos procedimentos relativos ao processo de transferências de recursos financeiros do Estado, no âmbito da SES, mediante convênios, muito em decorrência dos profissionais envolvidos estarem desprovidos de guias de instruções básicas, de sistematização consolidada de procedimentos

e de orientações balizares à prestação de serviços padrões. Além da ratificação da necessidade de atualização das normas estaduais, de competência do Poder Executivo Estadual, relativas às transferências de recursos financeiros do Estado mediante convênio.

Da análise da equipe de auditoria, identificou-se que o **fluxograma de referência, utilizado pela SES, está desatualizado e desprovido graficamente de todas as atividades do processo de Convênio**, evidenciando relevantes lacunas que acabam suscitando dúvidas de encaminhamentos e dificuldades na resolução de problemas, por conseguinte, acarretando a desorganização e a demora na tramitação dos processos competentes. Além disso, foram detectados gargalos burocráticos contraproducentes que impõem a adoção de medidas normativas e administrativas que melhorem e simplifiquem o processo, como exemplo as inúmeras passagens processuais pela Secretaria da Casa Civil (SCC) para realização de tarefas simples e alheias a qualquer tipo de controle e de avaliação relativa à política pública de saúde.

Constatou-se a **ausência de práticas de sistematização e manualização das atividades relacionadas ao processo de convênio no âmbito da SES**, fato que dificulta que os profissionais envolvidos tenham padrão no atendimento das demandas e possam dirimir rapidamente eventuais dúvidas no decorrer do processo de tomada de decisão, situação agravada quando o servidor é novo ou realocado no processo de Convênio.

Além disso, detectou-se a **ausência de educação continuada – atualização, complementação e/ou ampliação de conhecimentos – sobre o processo de convênio no âmbito da SES**, deixando de proporcionar melhoria na qualidade dos serviços prestados com aumento do aprendizado, troca de experiências (positivas e negativas), homogeneização de atividades, maior valorização e engajamento do profissional envolvido, sem deixar de mencionar a inclusão do servidor novo ou realocado, torno-o pertencente e corresponsável pelo sucesso do processo de Convênio.

Ainda, verificou-se a **desatualização do Decreto (estadual) nº 127/2011**, uma vez que a referida norma:

- não acompanhou as reformas administrativas ocorridas no Poder Executivo Estadual, mantendo nomenclaturas de organizações não mais existentes;
- não especifica os procedimentos técnico-administrativos relativos às transferências de recursos financeiros do Estado ocorridas por meio de emendas parlamentares (transferências especiais); e

- omite a obrigatoriedade de os instrumentos de convênio definirem elementos fundamentais garantidores: de segurança jurídica nas relações entre as partes envolvidas no processo de Convênio; de acompanhamento e controle (institucional e social); de *accountability*; e de transparência pública.

Esses achados de auditoria e as respectivas proposições de melhorias são tratados na sequência de forma pormenorizada.

2.3.1 Fluxograma de referência, utilizado pela SES, desatualizado e desprovido graficamente de todas as atividades do processo de Convênio

O Poder Público está vinculado ao regime jurídico administrativo especial que o subordina ao conjunto de princípios e de regras gerais de direito administrativo, preservando sempre, e acima de tudo, o interesse público. Em especial, a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios instituídos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal⁶² combinado com art. 16, *caput*, da Constituição Estadual⁶³, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse sentido, a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Estadual, órgãos e entidades públicas, devem estar em consonância com o supramencionado arcabouço jurídico, sobretudo com o princípio constitucional da eficiência, que se encontra diretamente ligado aos conceitos de eficácia, efetividade, economicidade, equidade, racionalização, produtividade e celeridade,⁶⁴ e também aos tradicionais princípios do bom andamento e da boa administração⁶⁵.

Para auxiliar a Administração a organizar e a estruturar seus processos administrativos existem diversas ferramentas de gestão, cita-se, no caso em tela, a elaboração

⁶² Art. 37. **A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade [...]** (Grifo nosso). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁶³ Art. 16. **Os atos da administração pública de qualquer dos Poderes do Estado obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade** (Grifo nosso). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁶⁴ GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 100.

⁶⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 104.

de fluxograma (*flowchart*). Fluxogramas “são formas de representar por meio de símbolos gráficos, a sequência dos passos de um trabalho, para facilitar sua análise”⁶⁶.

Os fluxogramas são ferramentas de qualidade da gestão, utilizados na modelagem dos processos após mapeá-los, que se destinam a descrever graficamente todas as etapas (passo a passo) dos processos, auxiliando na identificação de oportunidades de melhoria e servindo de guias aos profissionais envolvidos com as atividades descritas.

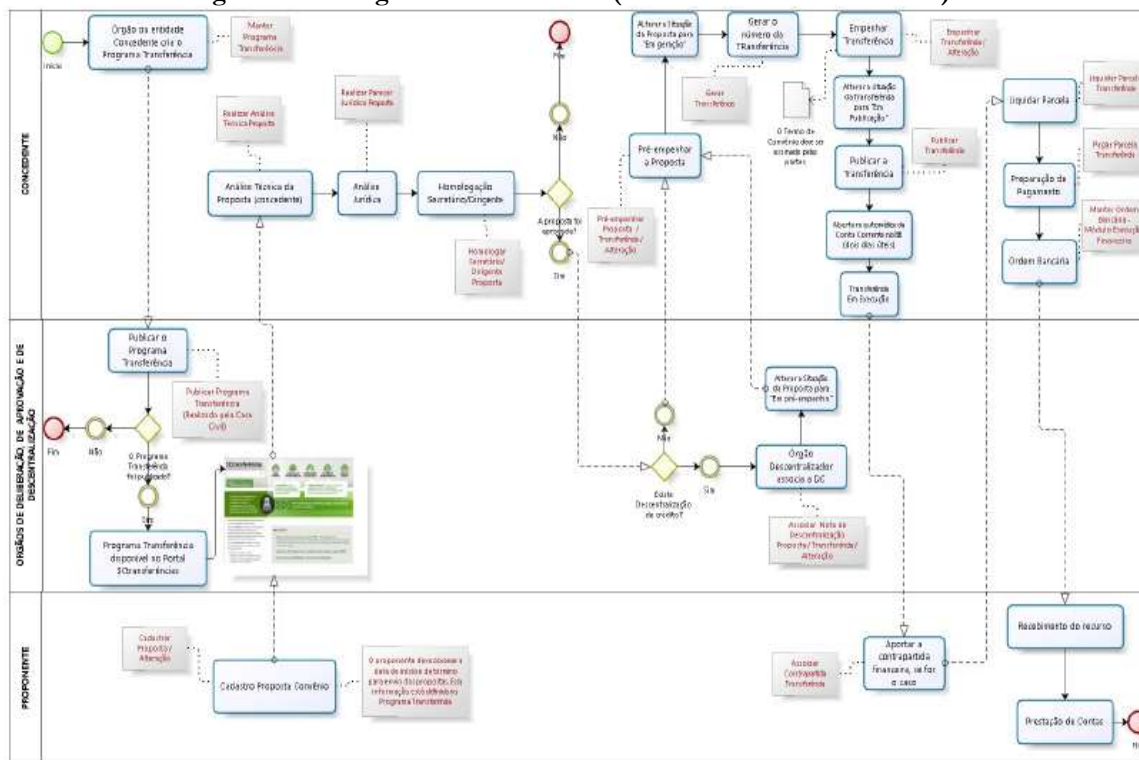
Além de facilitar o trabalho de servidores novos e realocados, o fluxograma permite uma melhor organização, segregação de funções, análise crítica das atividades e celeridade administrativa, profissionalizando a gestão pública. Ressaltando que todas as rotinas, as atividades e os procedimentos existentes devem estar contemplados no fluxograma de processo desenhado. Contudo, em algumas situações, pela diversificação e pelo dinamismo dos casos, aparecerão exceções e essas devem ser tratadas pontualmente a partir de análises razoáveis, sempre de modo a perseguir o padrão das decisões consolidadas e buscar ações resolutivas e rápidas.

No caso em tela, a equipe de auditoria constatou que o fluxograma do processo de Convênio utilizado pela SES e por outras Secretarias Setoriais como documento de referência e de orientação geral se trata do “Fluxograma de Convênios (Procedimento de Concessão) (Versão de 30/09/20)”⁶⁷, elaborado pela Diretoria de Auditoria Geral (DIAG) da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), cujas atribuições foram absorvidas pela então criada Controladoria Geral do Estado (CGE). Atualmente, a CGE é a estrutura administrativa estadual responsável pela gestão do Módulo “SC Transferências” do Sigef. Eis o referido fluxograma na Figura 8:

⁶⁶ PEINADO, Jurandir; GRAEML, Alexandre Reis. **Administração da produção**: operações industriais e de serviços. Curitiba: UnicenP, 2007, p. 149-150.

⁶⁷ Disponível em: <<https://sctransferencias.cge.sc.gov.br/download/fluxograma-convenio-atualizado-em-30-09-2020/#>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Figura 8 – Fluxograma de Convênios (Procedimento de Concessão)



Fonte: site "SC Transparências".

O aludido documento foi elaborado com o intuito de orientar os órgãos e as entidades públicas estaduais que concedem recursos públicos mediante convênio e instrumentos congêneres. Entretanto, além de desatualizado em relação às seguidas reformas administrativas do Poder Executivo Estadual e às normas sobre o assunto, o referido documento acaba sendo um diagrama que descreve o processo de Convênio de forma genérica e sintética apenas sob a ótica da concessão dos recursos. Esse documento sequer traz detalhes importantes como as especificidades e as complexidades inerentes à estrutura organizacional de cada órgão ou entidade pública. Por isso, pode-se afirmar que se trata de um desenho incompleto do processo de Convênio pelo fato de não definir claramente todas as suas etapas (proposição, celebração/formalização, execução e prestação de contas). Tais fatos evidenciam, como antes mencionado, relevantes lacunas as quais suscitam dúvidas de encaminhamentos e dificuldades na resolução de problemas e, por conseguinte, acarretam a desorganização e a demora na tramitação dos processos competentes.

Além disso, foram detectados gargalos burocráticos contraproducentes que impõem a adoção de medidas normativas e administrativas para melhorar e simplificar o processo, como as inúmeras passagens processuais (início, meio e fim) pela Secretaria da Casa Civil (SCC), muitas delas omitidas no fluxo-referência. Para piorar a situação, observa-

se que muitas dessas passagens são para a realização de tarefas simples e alheias a qualquer tipo de avaliação e de controle relativa à política pública de saúde. Exemplos desses gargalos, que saltaram aos olhos da equipe de auditoria e precisam ser repensados urgentemente pelo Poder Executivo Estadual, são as diversas passagens processuais pelos 21 (vinte e um) Núcleos de Gestão de Convênios (NGCs)⁶⁸, instituído pelo Decreto (estadual) n° 129/2019, administrativamente subordinados à Central de Atendimento aos Municípios (CAM) da SCC e tecnicamente subordinados às demais Secretarias de Estado, de acordo com as competências a elas atribuídas.

Conforme o art. 2º, do Decreto (estadual) n° 129/2019, compete aos NGCs:

- a) auxiliar a gestão de convênios a serem firmados entre as Secretarias de Estado, municípios e outras entidades;
- b) receber e conferir documentos, orientar os municípios e entidades, emitir manifestação prévia a respeito de propostas, processos, convênios e instrumentos congêneres firmados com as Secretarias de Estado, solicitar as providências necessárias, encaminhar esses documentos à Secretaria de Estado responsável e acompanhar a respectiva tramitação, quando for o caso;
- c) receber documentos e praticar demais atos relativos ao procedimento de cadastro e registro no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF) dos documentos apresentados por proponentes, na forma prevista nos regulamentos que tratam de transferências voluntárias e de repasses de recursos estaduais a organizações da sociedade civil;
- d) receber e expedir as correspondências, bem como registrar, classificar, distribuir e controlar os processos e documentos que derem entrada e tramitem no NGC, promovendo o arquivamento e a conservação daqueles considerados conclusos;
- e) elaborar e disponibilizar relatórios de atividades e gestão sempre que solicitado pela SCC; e

⁶⁸ Decreto (estadual) n° 129, de 27 de maio de 2019:

Art. 1º Ficam instituídos 21 (vinte e um) Núcleos de Gestão de Convênios (NGCs), vinculados à Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC), com o objetivo de atender às demandas dos municípios catarinenses.
Parágrafo único. A abrangência de cada NGC deve respeitar os limites geográficos das Associações de Municípios do Estado de Santa Catarina, reconhecidas pela Federação Catarinense de Municípios (FECAM).

f) elaborar relatório de visita técnica para acordos celebrados com municípios e com as Organizações da Sociedade Civil, exceto no caso de obras, uma vez que a inspeção deve ser realizada por profissional habilitado.

Por isso, a manutenção desses NGCs como estão definidos e, principalmente, sob o prisma do seu papel no processo de Convênio, em especial da SES, merecem reflexões por parte do Governo do Estado. Afinal, as impressões da equipe de auditoria, obtidas a partir das entrevistas com representantes da SES e dos hospitais privados visitados, é que esses Núcleos, no processo de Convênio intermediado pela SES, são estruturas administrativas que:

1) trazem alto custo ao Estado para aquilo que se propõem a fazer (possível ineficiência administrativa);

2) são formados por servidores cedidos de diversos órgãos e entidades públicas estaduais, inclusive, muitos desses investidos de cargos públicos específicos e oriundos de importantes áreas finalísticas do Estado (possíveis desvios de função); e

3) seus servidores são lotados, em alguns casos, indevidamente em Associações de Municípios, que são entidades com personalidade jurídica de direito privado e sem fins lucrativos (possível descontrole administrativo na gestão de pessoal).

Ademais, observou-se, no âmbito da SES, que os NGCs contribuem pouco para o processo de Convênio, resumindo-se a “meros despachantes” e, nas etapas que mais exigem esforços do pessoal envolvido, em especial na avaliação e no controle das aplicações dos recursos estaduais transferidos, em nada ou quase nada participam.

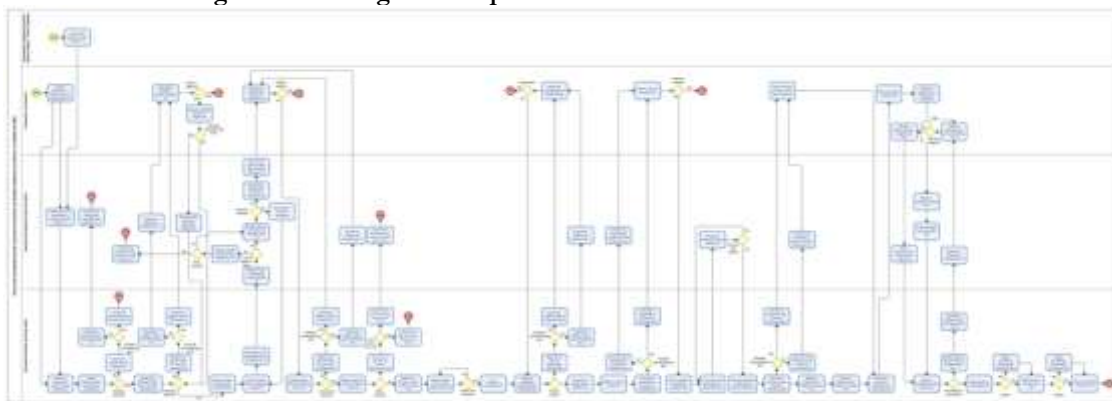
Ainda, sobre comunicação no processo de Convênio no âmbito da SES, relatos obtidos nas mencionadas entrevistas indicam que existem problemas de comunicação a serem corrigidos, principalmente no tocante à intermediação dos Núcleos de Gestão de Convênios no encaminhamento das prestações de contas dos Convenientes à Gerência de Contabilidade (Gecot) da SES. Por exemplo: foram citados por hospitais privados (Convenientes) casos em que o responsável pelo Núcleo estava de férias/licença e a documentação da prestação de contas ficou aguardando na caixa de entrada do *e-mail* até seu retorno para posterior encaminhamento, o que gerou prejuízos de atraso de repasses de recursos parcelados.

Em se tratando de melhoria da comunicação (interna e externa) no processo de Convênio, importante que se analise possíveis impactos negativos (ruídos, entraves,

distorções, retenção de informação, retrabalhos, distanciamento excessivo entre os envolvidos e demora na concessão de recursos mediante convênio). Deve-se priorizar a comunicação direta (sem intermediação) para melhorar o tempo resposta e também ter resolutividade rápida. A regra deve ser uma comunicação fluída, sintonizada e célere.

Para fazer frente à necessidade de se desenhar um fluxograma mais completo e detalhado do processo de Convênio, a equipe de auditoria, com base nas normas vigentes, na análise documental, nas entrevistas realizadas, nas observações diretas e nas reuniões específicas, traçou fluxograma, constante da Figura 9 e inteligível no “Apêndice A”, que retrata as atividades e os procedimentos realizados atualmente no âmbito da SES:

Figura 9 – Fluxograma do processo de convênio no âmbito da SES



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Frisa-se que o fluxograma apresentado acima – Figura 9 – é meramente exemplificativo e sugestivo diante do levantamento de dados/informações realizado pela equipe de auditoria e carece de aprimoramento por parte daqueles que labutam diretamente com processo de Convênio no âmbito da SES. Trata-se de um fluxograma que vai além da análise das atividades e dos procedimentos realizados e não serve apenas para compreender melhor o processo de Convênio, mas como meio de reflexão administrativa, de ratificação de responsabilidades e de construção de um compromisso coletivo entre todos os envolvidos, sejam eles entes públicos ou privados.

Por isso a importância de a SES se debruçar com o esmero devido sobre o processo de Convênio em todas as etapas (proposição, celebração/formalização, execução e prestação de contas), para mapear e desenhar seu fluxograma com o máximo de detalhes e de informações possíveis. Essa descrição gráfica deve levar em conta a sequência lógica das atividades e dos procedimentos que compõem o processo regulatório, bem como deve

identificar cada passo, os órgãos e as pessoas envolvidas e as suas atribuições, os recursos necessários e os resultados alcançados em cada etapa.

Trata-se de uma grande oportunidade de rever e (re)aprender com todo o processo, bem como eliminar falhas, gargalos, desperdícios e retrabalhos, além de melhorar a comunicação organizacional e o atendimento ao usuário do SUS. Afinal, o fluxograma desenhado pela antiga DIAG/SEF acaba sendo insuficiente para orientar e auxiliar, de forma clara e fácil, o entendimento de servidores da SES, carecendo de um especial mapeamento interno do processo para posterior desenho de fluxograma próprio.

Ainda, observa-se a necessidade de revisão do “Fluxograma de Convênios (Procedimento de Concessão) (Versão de 30/09/20)” por parte da CGE, mediante o mapeamento do processo de Convênio, e posterior publicação no sítio eletrônico “SC Transferências” do Governo do Estado para guia de orientação aos envolvidos no processo e conhecimento público à sociedade em geral.

Diante da situação apontada, **sugere-se recomendar à SES:**

- Realizar o mapeamento do processo de Convênio para transferências de recursos financeiros do Estado, dentro do órgão, e posterior elaboração de fluxograma específico e detalhado, contemplando todas as atividades do referido processo, mantendo-o atualizado e em observância permanente às diretrizes da Controladoria-Geral do Estado, gestora do módulo “SC Transferências” do Sigef.

E, além da recomendação supramencionada à SES, **sugere-se recomendar à CGE:**

- Realizar o mapeamento do processo de Convênio para transferências de recursos financeiros do Estado, eliminando possíveis gargalos burocráticos contraproducentes, e a atualização do fluxograma padrão a ser seguido pelas Secretarias Setoriais, além de publicá-lo no sítio eletrônico “SC Transferências” e de mantê-lo atual.

Dessa forma, espera-se que os envolvidos – agentes públicos, agentes privados, usuários e interessados em geral – nas transferências de recursos financeiros do Estado possam encontrar um processo de Convênio uniforme, célere, transparente e seguro. Além de contar com um Fluxograma mais claro, detalhado e intuitivo, que permitirá que todos conheçam, entendam e respeitem: o passo a passo desse processo, as pessoas envolvidas e suas responsabilidades, os recursos necessários e os resultados que devem ser alcançados em cada etapa (proposição, celebração/formalização, execução e prestação de contas). Com isso,

estabelece-se a padronização de rotinas, de atividades e de procedimentos, além da definição clara e precisa de responsáveis.

Além disso, atendendo às recomendações acima, tanto a SES como a CGE, poderão refletir acerca do processo de Convênio atual e, por conseguinte, abrir oportunidades para melhorias.

2.3.1.1 Comentários dos gestores

Em relação ao achado 2.3.1, que aborda o “Fluxograma de referência, utilizado pela SES, desatualizado e desprovido graficamente de todas as atividades do processo de Convênio”, a SES informou que está em processo de revisão do fluxo específico em colaboração com a CGE (fl. 37645). Da mesma forma, a CGE comunicou que está agendando reuniões para revisar o fluxo atual com as partes interessadas e o fluxo atualizado está disponível no seguinte link: <https://sctransferencias.cge.sc.gov.br/download/fluxogramaconvenio-atualizado-em-30-09-2020/> (fl. 37660).

Adicionalmente, por meio do Ofício CGE nº 0890/2024, a CGE encaminhou o fluxograma atualizado (fl. 37842), disponível no link <https://sctransferencias.cge.sc.gov.br/download/fluxograma-convenio/>, cuja atualização ocorreu em 30 de outubro de 2024.

2.3.1.2 Análise dos comentários dos gestores

Considerando a manifestação da CGE, verifica-se que as recomendações constantes nos subitens 3.2.2.6 e 3.4.1.1 do Relatório DAE nº 037/2023 foram devidamente acatadas. Diante disso, propõe-se a supressão dessas recomendações, uma vez que as medidas necessárias já foram implementadas.

2.3.2 Ausência de práticas de sistematização e manualização das atividades relacionadas ao processo de convênio no âmbito da SES

A Organização, Sistemas e Métodos, conhecida pelas siglas O&M ou OSM, é a área especializada da administração que integra duas das funções administrativas primordiais, organização e planejamento, e tem por objetivo, mediante o uso de técnicas, construir estrutura de recursos e de operações de uma instituição, determinando seus planos, procedimentos, rotinas e métodos de trabalho. Numa organização existente, por exemplo, a

partir da aplicação de técnicas de OSM, tem-se o aperfeiçoamento do funcionamento da instituição e a melhoria nos serviços prestados.

A OSM “é o estudo das organizações por meio da análise de cada uma das suas atividades, a fim de criar procedimentos que venham a interligá-las de forma sistêmica”⁶⁹. Conceito que demonstra sua importância no âmbito da Administração Pública, mais especificamente na organização e no planejamento dos serviços públicos prestados.

A responsabilidade básica dessa área especializada da administração é a de executar as atividades de levantamento, de análise, de elaboração e de implementação de sistemas administrativos na empresa. O objetivo é o de criar ou aprimorar métodos de trabalho, agilizar a execução das atividades, eliminar atividades em duplicidade, padronizar, melhorar o controle, fazer o gerenciamento de processos e solucionar problemas⁷⁰.

Nesse sentido, são finalidades da OSM: padronização de procedimentos; eliminação de atividades desnecessárias; otimização de processos e recursos; redução de custos; maximização de resultados; racionalização na distribuição de tarefas; elaboração de manuais e formulários; e melhor distribuição do espaço por meio da otimização do *layout*.

Dessa forma, trazendo a OSM ao caso em análise, reforça-se que as boas práticas da gestão pública recomendam (re)organizar os processos administrativos de forma que os objetivos e as metas traçadas sejam alcançados, otimizando-se os recursos disponíveis na produção dos melhores resultados possíveis ao interesse público, ou seja, o Estado deve perseguir a eficiência, a eficácia e a efetividade na prestação dos serviços públicos, melhorando-a continuamente.

Entre as vantagens de fazer essa (re)organização dos processos, destacam-se: maior qualidade no serviço prestado; maior agilidade na execução dos serviços; maior engajamento dos envolvidos; melhoria na comunicação (interna e externa); diminuição de custos; e maior satisfação dos usuários.

Para (re)organizar os processos da melhor forma possível, primeiramente realiza-se o seu mapeamento (passo a passo, pessoas envolvidas, recursos necessários e resultados alcançados em cada etapa) e se desenha seu fluxograma completo (atividades e procedimentos pormenorizados). Tão importante é a importância dessas etapas na (re)organização

⁶⁹ CRUZ, Tadeu. **Sistemas, organização & métodos**. São Paulo: Atlas, 2002.

⁷⁰ OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, organizações e métodos: uma abordagem gerencial**. 13. ed. São Paulo, 2002.

dos processos, que essas foram recomendações à SES tratadas no apontamento anterior (subitem 2.3.1).

Feito isso, pode-se passar para outra etapa, não menos importante, que é a padronização dos processos, técnica de OSM, que objetiva sistematizar e manualizar processos de trabalho.

A padronização de processos não é técnica de gestão recente e sequer inovadora, trata-se de mecanismo disponível ao exercício da boa gestão há anos. A guisa de ilustração, embora o precursor da padronização tenha sido Frederick Winslow Taylor, por meio de suas lições na obra "Os Princípios da Administração Científica", publicado em 1911, Henry Ford, ditou o "Fordismo", ao utilizar, anos antes, a padronização na sua empresa de grande escala com procedimentos rotineiros executados sempre da mesma maneira descritos em documentos de fácil leitura e entendimento.

Nessa esteira, importante ressaltar que a ausência de padrões leva o Estado ao desperdício de recursos públicos e a inúmeras falhas na prestação de seus serviços. Por isso, a necessidade de elaboração e de utilização de manuais.

Manuais são "documentos elaborados dentro de uma empresa com a finalidade de uniformizar os procedimentos que devem ser observados nas diversas áreas de atividades"⁷¹. Trata-se de "um ótimo instrumento de racionalização de métodos, de aperfeiçoamento do sistema de comunicações, favorecendo, finalmente, a integração dos diversos subsistemas organizacionais."⁷²

Embora existam desvantagens no uso de manuais, as vantagens no setor público acabam sendo mais significativas e trazendo benefícios importantes ao processo. São algumas vantagens: é uma importante fonte de informações sobre os processos da organização; facilita o processo de efetivar normas e funções administrativas; ajuda a fixar critérios e padrões, possibilitando a normatização das atividades administrativas; ajuda em discussões e resolução de equívocos a respeito de temas conflitantes; possibilita treinamento aos novos e antigos servidores; restringe a improvisação inadequada; aumenta a predisposição do pessoal para assumir responsabilidades, uma vez que as rotinas estão escritas; e representa um legado histórico da evolução administrativa da organização.

⁷¹ CURY, Antonio. **Organização e métodos**: uma visão holística, perspectiva comportamental e abordagem contingencial. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 415.

⁷² CURY, Antonio. **Organização e métodos**: uma visão holística, perspectiva comportamental e abordagem contingencial. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 415.

Sem dúvidas, os manuais trazem um “conjunto sistemático de normas que indicam as atividades a serem cumpridas pelos indivíduos que mantêm relações de trabalho com a empresa, e a forma pela qual elas deverão ser realizadas”⁷³. Razão pela qual se torna instrumento esquematizado de rotinas e procedimentos capaz de sistematizar os processos e incrementar resultados para a organização, auxiliando-a em suas operações, bem como serve de guia de orientação prática para as ocorrências enfrentadas no dia a dia durante a execução de tarefas.

A equipe de auditoria, por meio das entrevistas realizadas com representantes da SES, verificou a inexistência de manuais, de procedimentos operacionais padrão (POPs), de formulários e de *check-lists* – com informações básicas mínimas – relacionados ao processo de Convênio no âmbito da SES, identificando a necessidade de sistematização e de manualização de normas, de instruções e de rotinas afetas ao processo de Convênio no âmbito da SES. Por isso, **sugere-se recomendar à SES:**

- Elaborar manuais, procedimentos operacionais padrão (POPs), formulários e *check-lists* – com informações básicas mínimas – relacionados ao processo de Convênio, preferencialmente em arquivos digitais, que sirvam de guias de instrução e de orientação aos servidores da área, levando em conta as características e as competências de cada grupo das unidades envolvidas, periodicamente atualizados e em observância permanente às diretrizes da Controladoria-Geral do Estado.

Dessa forma, espera-se que os setores e os profissionais envolvidos no processo de Convênio, no âmbito da SES, possam, por meio da padronização desse processo (sistematização e manualização), tornar padrão a rotina dos serviços realizados, melhorar a comunicação (interna e externa), compreender todo o processo, aumentar a produtividade e atender o usuário do serviço com mais qualidade e celeridade.

2.3.2.1 Comentários do gestor

Em relação ao achado 2.3.2, que trata da “Ausência de práticas de sistematização e manualização das atividades relacionadas ao processo de convênio no âmbito da SES”, a Secretaria de Estado da Saúde informou que está elaborando manuais, modelos e listas de verificação em colaboração com a CGE (fl. 37645).

⁷³ SIMCSIK, Tibor. **OSM**: organização, sistemas e métodos. 2. ed. São Paulo: Futura, 2002, p. 339.

2.3.2.2 Análise dos comentários do gestor

A manifestação da SES está alinhada com as recomendações deste Tribunal. Portanto, a recomendação estabelecida no subitem 3.2.2.7 do Relatório DAE nº 037/2023 deve ser mantida.

2.3.3 Ausência de educação continuada – atualização, complementação e/ou ampliação de conhecimentos – sobre o processo de convênio no âmbito da SES

As instituições e os serviços públicos estão em constantes modificações, sem deixar de mencionar o dinamismo das normas jurídicas. Por esta razão, os servidores envolvidos com o processo de Convênio, no âmbito da SES, precisam buscar e acessar, constantemente, espaços de reflexão sobre a teoria e a prática, mediante atualização técnico-científica e discussões com outros profissionais da área, em prol da qualidade dos serviços prestados.

Nessa esteira, vislumbra-se a necessidade de se ter programa de treinamento destinado aos servidores novos e realocados ao processo de Convênio, propiciando acolhimento e integração de forma rápida aos protocolos e às normas, além de capacitação dentro da missão, visão, valores e filosofia da SES. Da mesma forma, os servidores que estão inseridos há mais tempo no trabalho com convênios precisam de atualização técnico-científica continuada. Entretanto, o que se constatou na presente auditoria, mediante entrevistas com representantes da SES, é que não foi realizada educação continuada – atualização, complementação e/ou ampliação de conhecimentos – sobre o processo Convênio.

As capacitações são imprescindíveis para propiciar aos servidores envolvidos com convênios o entendimento de todo o processo, não apenas da parte que lhes cabem. Afinal, fazendo analogia ao atingimento dos objetivos organizacionais, para se ter uma máquina industrial em perfeita produção, dentre outros fatores, é necessário que todas as engrenagens funcionem alinhadas e sincronizadas e, havendo mal funcionamento de apenas uma engrenagem, toda produção estará em risco.

Sem dúvidas, a educação continuada, além de complementar a formação e minimizar eventuais defasagens, é uma ferramenta efetiva na melhoria do desempenho profissional. Ademais, possibilita a ampliação do capital intelectual da organização com o desenvolvimento das competências profissionais (aumento de conhecimentos, melhoria de habilidades e imposição de atitudes mais responsáveis).

Ante a situação apontada, **sugere-se recomendar à SES:**

- Elaborar programa de treinamento – presencial e/ou à distância –, para capacitar os profissionais envolvidos no processo de convênios em todas as suas etapas (proposição, celebração e formalização, execução, e prestação de contas), repetindo-se periodicamente.

Dessa forma, almeja-se que os servidores envolvidos no processo de Convênio, por meio da educação continuada, possam se manter atualizados e ampliar seus conhecimentos sobre o assunto, além de trocar experiências com outros profissionais.

2.3.3.1 Comentários dos gestores

Em relação ao achado 2.3.3 – "Ausência de educação continuada sobre o processo de convênio no âmbito da SES" – a Secretaria de Estado da Saúde informou que as capacitações estão sendo elaboradas pela CGE (fl. 37645). A CGE confirmou que abriu inscrições para a Capacitação em Análise de Prestações de Contas, por meio da Fundação Escola de Governo (ENA), com eventos agendados para os dias 6 e 7 de junho, e prevê a abertura de novas turmas até o final do ano (fls. 37657-37658).

2.3.3.2 Análise dos comentários dos gestores

Considerando as manifestações da SES e da CGE, que ressaltam a necessidade de oferecer educação continuada sobre o processo de convênio, não apenas na SES, mas em todas as unidades estaduais, entende-se que a recomendação sugerida no subitem 3.2.2.8 do Relatório DAE nº 037/2023 deve ser mantida.

2.3.4 **Desatualização e fragilidades administrativo-operacionais do Decreto (estadual) nº 127/2011**

O princípio da legalidade administrativa, expresso no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, combinado com art. 16, *caput*, da Constituição Estadual de 1989, nas lições de Hely Lopes Meireles, significa que “o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade

disciplinar, civil e criminal”.⁷⁴ Assim, de forma prévia e expressa, aos agentes públicos só é dado fazer aquilo que a lei autorize, estando subordinado ao texto normativo.

No setor público, as regras existem para delimitar ações e regular situações que precisam de modelos a serem seguidos, até porque os normativos administrativos devem ser balizados para agentes públicos e para toda a coletividade. Todavia, com as constantes modificações da sociedade, com o passar do tempo, essas regras utilizadas no serviço público precisam ser revisadas, avaliadas e, se for o caso, atualizadas. Pois as desatualizações normativas na esfera pública podem acarretar a inviabilidade de ações ou a tomada de decisões equivocada por parte dos agentes públicos.

Nesse sentido, a equipe de auditoria encontrou o Decreto (estadual) nº 127/2011⁷⁵, que estabelece normas relativas à transferência de recursos financeiros do Estado mediante convênio ou instrumento congênere, desatualizado quanto às reformas administrativas ocorridas ao longo dos anos, como exemplo: nos arts. 12 e 13, tem-se a previsão das extintas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs); e nos arts. 62 e 69, §4º, há a menção da também extinta Diretoria de Auditoria Geral (DIAG) da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), cujas atribuições foram absorvidas pela criada Controladoria-Geral do Estado (CGE).

A desatualização do referido diploma normativo não se resume apenas ao descompasso nas denominações da estrutura administrativa do Estado. O aludido decreto possui fragilidades administrativo-operacionais e carece de revisão sob o ponto de vista da influência de legislações correlatas e da ausência de elementos fundamentais que garantam segurança jurídica nas relações entre as partes envolvidas nas transferências de recursos financeiros estaduais mediante convênio (ver subitem 2.4.1 deste relatório), por consequência, traz riscos de prejuízos aos cofres públicos estaduais.

Por isso, importante que seja realizada uma avaliação da conveniência e da oportunidade de atualizar, no que couber, o Decreto (estadual) nº 127/2011, de forma a tornar a norma mais sintonizada com princípios constitucionais da gestão pública, destacando-se o da legalidade e o da eficiência, e com os anseios da sociedade.

Dessa forma, **sugere-se recomendar à CGE:**

⁷⁴ MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 87.

⁷⁵ Disponível em: <<https://sctransferencias.cge.sc.gov.br/download/decreto-no-127-de-30-03-2011/>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

- Realizar estudo técnico – avaliativo e revisional – do Decreto (estadual) nº 127/2011, que estabelece normas relativas à transferência de recursos financeiros do Estado mediante convênio ou instrumento congênere, discutindo com os principais atores públicos envolvidos com a temática e levando em conta as reformas administrativas ocorridas ao longo dos anos, as atualizações legislativas correlatas, os anseios da sociedade catarinense contemporânea e os apontamentos técnicos dos presentes autos. E, ao final do estudo, apresentar minuta de decreto a ser encaminhada à consideração do Chefe do Poder Executivo Estadual.

Com isso, espera-se que a avaliação, a revisão e a atualização do Decreto (estadual) nº 127/2011 resultem na harmonia e na coerência do processo de transferências de recursos financeiros estaduais mediante convênio e, por consequência, sejam diminuídos significativamente os riscos de prejuízos ao erário.

2.3.4.1 Comentários do gestor

Em relação ao achado 2.3.4, que aborda a “Desatualização e fragilidades administrativo-operacionais do Decreto Estadual nº 127/2011”, a CGE destacou que algumas das medidas recomendadas já estavam em andamento. Foi criado um GT, conforme a Portaria Conjunta SCC/CGE/FESPORTE/SED/SIE/SES nº 001/2024, publicada em 15/05/2024, com o objetivo de realizar um estudo técnico, avaliativo e revisional do Decreto (estadual) nº 127/2011. Além disso, foi emitida a Ordem de Serviço nº 119/2024 (processo CGE 454/2024) no âmbito da CGE, para apoiar a elaboração deste estudo. O GT teve um prazo de 60 dias para concluir suas atividades, e as medidas estavam em plena execução (fl. 37660), resultando no Decreto nº. 733/2024 que estabeleceu normas relativas à celebração de convênios para repasse de recursos financeiros do Poder Executivo Estadual foi publicado em 24 de outubro de 2024 (fls. 37845-37851).

2.3.4.2 Análise dos comentários do gestor

A manifestação da CGE indica que a recomendação constante no subitem 3.4.1.2 do Relatório DAE nº 037/2023 foi devidamente atendida. Em virtude disso, propõe-se a exclusão dessa recomendação, uma vez que as medidas necessárias já foram implementadas.

2.4 ACHADOS RELATIVOS À QUARTA QUESTÃO DE AUDITORIA

4ª QUESTÃO: Os instrumentos jurídicos de convênio, no âmbito da SES, estão revestidos de elementos que permitam o controle e a avaliação da qualidade e da produtividade dos serviços de saúde prestados pelos Convenentes aos usuários do SUS, além de garantir maior segurança jurídica aos seus partícipes e plena realização dos objetivos pactuados?

Em resposta a esta questão de auditoria verificou-se, por meio de análise documental, de entrevistas e de pesquisa na *internet*, a existência de fragilidades e de precariedades importantes nos instrumentos jurídicos de convênios firmados pelo Estado, por meio da SES, os quais dificultam o controle e a avaliação da qualidade e da produtividade dos serviços de saúde prestados pelos Convenentes aos usuários do SUS pelas entidades beneficiárias de recursos públicos, além de criarem insegurança jurídica aos seus partícipes e incertezas de realização dos objetivos pactuados.

Dessa análise, sobrevieram 02 (dois) achados: a **inexistência de métricas quantitativas e/ou qualitativas nos instrumentos de convênios** que permitam controlar e avaliar a qualidade e a produtividade dos serviços de saúde prestados aos usuários do SUS; e a **ausência de cláusulas fundamentais nos instrumentos de convênio** que garantam a maior segurança jurídica aos seus partícipes e a plena realização dos objetivos pactuados. Ambos os achados foram abordados na sequência deste relatório.

2.4.1 Ausência de cláusulas fundamentais nos instrumentos de convênio que garantam maior segurança jurídica aos seus partícipes e plena realização dos objetivos pactuados

Os instrumentos de convênio, no âmbito do Governo do Estado, devem garantir a maior segurança jurídica aos seus partícipes e a plena realização dos objetivos pactuados, observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 16, *caput*, da Constituição Estadual de 1989. Além disso, os instrumentos de convênio devem seguir as regras preconizadas pelo Decreto (estadual) nº 127/2011 e pelas normas correlatas, a

exemplo da Lei de Licitações (atuais Leis Federais n^{os} 8.666/93⁷⁶ e 14.133/2021⁷⁷, dependendo do caso), a Lei (federal) n^o 12.527/2011⁷⁸, denominada Lei de Acesso às Informações Públicas, a Lei Complementar Federal n^o 187/2021⁷⁹, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e que regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social, entre outras.

O aludido Decreto traz o Capítulo IV, que trata especificamente da formalização dos atos de convênio, mais especificamente arts. 31 a 33, que versam:

Art. 31. O preâmbulo do termo de convênio conterá o número da transferência, a qualificação completa dos partícipes e a menção de subordinação às normas deste Decreto e a outras aplicáveis à matéria.

Art. 32. O termo de convênio conterá obrigatoriamente cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e a finalidade do convênio;

II - as obrigações dos partícipes e dos intervenientes, se houver;

III - o valor total a ser transferido, com a indicação da fonte de recursos, detalhando o valor das parcelas do exercício em curso e as previstas para exercícios futuros;

IV - o valor da contrapartida, quando houver, e a forma de sua aferição, quando prestada por meio de bens e serviços economicamente mensuráveis;

V - a classificação da despesa, o número do pré-empenho e da nota de empenho; (Redação dada pelo Decreto n^o 1.476, de 09 de abril de 2013);

VI - a informação de que os recursos para atender às despesas em exercícios futuros, no caso de investimento, estão consignados no Plano Plurianual ou previstos em lei que as autorize;

VII - a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pelo concedente e pelos intervenientes, se for o caso, inclusive com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade;

VIII - a obrigação do convenente incluir regularmente no SIGEF as informações exigidas por este Decreto, mantendo-as atualizadas;

IX - a prerrogativa do(a) Concedente assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade;

X - a obrigação do convenente identificar os bens permanentes adquiridos e as obras executadas, na forma do art. 48 deste Decreto;

XI - a obrigação do convenente exibir ao público as informações relativas ao convênio e à sua execução, na forma do art. 47 deste Decreto;

XII - o compromisso de o convenente movimentar os recursos na conta bancária única e específica do convênio e de aplicá-los, enquanto não empregados, na forma do art. 57 deste Decreto; (Redação dada pelo Decreto n^o 1.476, de 09 de abril de 2013);

XIII - a proibição do convenente repassar os recursos recebidos para outras entidades de direito público ou privado;

XIV - a obrigatoriedade de aquisição de bens e serviços comuns realizar-se na modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, no caso de ente da federação;

XV - a obrigação de o convenente observar as vedações previstas no art. 35 deste Decreto e de prestar contas dos recursos recebidos e da contrapartida, na forma do

⁷⁶ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁷⁷ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm>. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁷⁸ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁷⁹ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp187.htm>. Acesso em: 27 fev. 2025.

Capítulo XIV deste Decreto; (Redação dada pelo Decreto nº 1.476, de 09 de abril de 2013);

XVI - a obrigação de o convenente apresentar os questionários de avaliação de resultado, na forma do art. 69 deste Decreto;

XVII - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo;

XVIII - as hipóteses de rescisão do convênio, na forma do art. 70 e da legislação específica;

XIX - o direito de propriedade dos bens remanescentes na data da conclusão, rescisão ou extinção do convênio, se houver, respeitado o disposto na legislação pertinente; XX -

a vigência do convênio, fixada de acordo com o prazo previsto para a execução do objeto;

XXI - a obrigatoriedade de devolver os recursos, nos casos previstos neste Decreto;

XXII - a indicação do foro competente para dirimir conflitos decorrentes de sua execução;

XXIII - o compromisso de o convenente regularizar o processo de abertura de conta corrente junto à instituição financeira prevista no art. 52, de acordo com as normas por ela estipuladas, com o objetivo de ativar a conta para recebimento dos recursos financeiros; e (Redação dada pelo Decreto nº 748, de 21 de dezembro de 2011);

XXIV - o compromisso de o convenente autorizar a instituição financeira prevista no art. 52 a transmitir ao concedente arquivo contendo informações sobre a movimentação financeira da conta corrente, para análise dos dados e disponibilização no Portal das Transferências. (Redação dada pelo Decreto nº 748, de 21 de dezembro de 2011);

XXV - a obrigação de o convenente utilizar o imóvel até o prazo de depreciação fixado pela Receita Federal, tratando-se de convênio que tenha por objeto a execução de obra ou benfeitoria, salvo em caso de doação do imóvel a ente da Federação ou à entidade pública; (Inciso acrescentado pelo Decreto nº 2.206, de 22 de maio de 2014);

XXVI - na hipótese de descumprimento do previsto no inciso XXV do caput deste artigo, o convenente deverá restituir os recursos repassados com a atualização pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), deduzidas as taxas de depreciação anual do período de efetiva utilização do imóvel; e (Inciso acrescentado pelo Decreto nº 2.206, de 22 de maio de 2014);

XXVII - a restituição de que trata o inciso XXVI do caput deste artigo não se aplica no caso de convênio que tenha por objeto obra ou benfeitoria em imóvel doado a ente da Federação ou entidade pública. (Inciso acrescentado pelo Decreto nº 2.206, de 22 de maio de 2014) § 1º É vedada a inclusão de cláusula que estabeleça vigência ou efeito financeiro retroativos, sob pena de nulidade do ato e de responsabilidade do agente.

§ 2º Excetuam-se do disposto no inciso XIII deste artigo os recursos repassados pelo Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS às entidades privadas sem fins lucrativos que atendam às exigências previstas na Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e pela Secretaria de Estado da Educação - SED no que se refere às transferências aos municípios.

Art. 33. A celebração do convênio será precedida de análise pela assessoria jurídica do(a) Concedente.

Contudo, a equipe de auditoria constatou a ausência de cláusulas fundamentais nos instrumentos de convênio⁸⁰ firmados pelo Estado, no âmbito da SES, que garantam a proteção aos recursos públicos envolvidos, a maior segurança jurídica aos partícipes e a plena realização dos objetivos pactuados em prol dos serviços de saúde destinados aos usuários do SUS. Verificou-se **ausências de cláusulas importantes, que tratem de assuntos como:**

⁸⁰ Convênios nºs 2019RR001007, 2019TR001005, 2020TR000399, 2020TR000443, 2020TR001625, 2022TR000910, 2022TR000937, 2022TR000953, 2022TR001049, 2022TR001137, 2022TR001189, 2022TR001191, 2022TR001196 e 2022TR001222.

▪ definição, de forma objetiva e precisa, do **direito de propriedade de bens, serviços e/ou obras patrocinadas com recursos públicos estaduais**, bem como a definição de suas destinações na conclusão ou na extinção do termo, inclusive, se for o caso, a definição da possibilidade de reversão de bens e de obras/reformas com retorno ao Concedente. Deve-se estar clara a forma de usar e gozar, integralmente ou em parte, os bens, de serviços e/ou de obras patrocinados com recursos públicos, levando em conta sempre o inafastável interesse público, em consonância com o preconizado nos arts. 23, I, e 37 da Constituição Federal de 1988; art. 17 a 19 c/c o art. 113 da Lei (federal) nº 8.666/93, art. 76 e 77 c/c o art. 184 da Lei (federal) nº 14.133/2021, arts. 98 e 99 da Lei (federal) nº 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro)⁸¹;

▪ liberação da transferência de recursos financeiros públicos, integrais ou parciais, mediante a **comprovação da existência de contrapartida** (financeira ou não) de contribuição do Conveniente e, especialmente em caso de transferências parceladas de recurso, mediante a comprovação da regular aplicação de contrapartida de parcela(s) anterior(es), conforme previsto nos arts. 2º, IX, X e XVIII, 14, V e X, 32, IV e XV, 38, 39 e 40 do Decreto (estadual) nº 127/2011. Afinal, em caso de contrapartidas pactuadas, tais comprovações devem ser exigidas de forma tempestiva, evitando que, ao final do prazo de vigência do convênio, ocorram situações em que não foi realizada contrapartida (parcial ou integral) por parte do Conveniente, o que acarretaria na inviabilidade de execução integral do objeto conveniado ou na diminuição de sua qualidade/produzitividade;

▪ no caso de transferência de recursos financeiros para auxiliar no custeio e na manutenção dos serviços de saúde relacionado ao **pagamento das despesas de pessoal (folha de pagamento, honorários médicos e entre outros)**, verifica-se a **ausência de limites e de travas necessárias que impeçam eventuais exageros e/ou abusos na concessão de reajustes e/ou revisões remuneratórias indiscriminadamente pelo Conveniente sem a aquiescência do(a) Concedente**, segundo prevê o art. 65, II, “d”, c/c o art. 116 da Lei (federal) nº 8.666/93. Trata-se de situação que precisa ser enfrentada com austeridade e com responsabilidade pelo Poder Público, inclusive sob o ponto de vista da necessidade de análise percutiente dos valores pagos aos profissionais contratados (pessoas físicas ou jurídicas) pelos Convenientes e também quanto à gestão e ao controle desses

⁸¹ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 27 fev. 2025.

contratos terceirizados. A situação encontrada demonstra verdadeiro descontrole por parte do Estado e liberdade inapropriada do Convenente em decidir, sozinho, sobre o quanto pagar aos profissionais contratados com recursos públicos, bem como quanto reajustar e/ou revisar suas remunerações. Trata-se de desequilíbrio econômico e financeiro do convênio que, embora realizado unilateralmente (apenas pelo Convenente), acabará sendo arcado pelos cofres públicos mediante requerimentos posteriores para complementação de valores repassados.

▪ **obrigação do Convenente em:**

- garantir, mediante percentuais mínimos razoáveis, previamente estabelecidos e nunca inferiores a 60% (arts. 9º a 11 da Lei Complementar Federal nº 187/2021 e a Portaria GM/MS nº 834, de 26 de abril de 2016⁸²), **o acesso e a utilização de bens, de serviços e/ou de obras patrocinados, integralmente ou em parte, pelos cofres públicos aos usuários do SUS**, divulgando os números desse acesso e dessa utilização periodicamente na *internet*. Havendo recursos públicos envolvidos deve-se dar prioridade ao atendimento de serviços de saúde aos usuários do SUS;

- verificar, antecipadamente a qualquer contratação, **a regularidade e a idoneidade das pessoas físicas e/ou jurídicas fornecedoras de bens, prestadoras de serviços e/ou executoras de obras** e, dependendo da situação encontrada, abstrair-se de contratar, segundo dispõem os arts. 49 e 50 do Decreto (estadual) nº 127/2011;

- exigir **a apresentação de documento fiscal (hábil, genuíno e autêntico), eletrônico ou não, dos bens fornecidos, dos serviços prestados e/ou de obras realizadas por terceiros**, emitido em seu nome, devendo constar também: a identificação e a descrição detalhada da operação efetivada, a data adequada, o nome do(a) Concedente dos recursos públicos transferidos, o número do Convênio e o número do procedimento de licitação/contratação se for o caso, conforme previsto no art. 63, §§ 1º e 2º, do Decreto (estadual) nº 127/2011;

- realizar **o pagamento das despesas junto a terceiros de acordo com o cronograma físico-financeiro pactuado**, conseqüentemente dentro do prazo de vigência do convênio, e mediante o atesto que comprove o recebimento definitivo do objeto em consonância com o previsto no plano/proposta de trabalho, no projeto (básico ou executivo)

⁸² Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2016/prt0834_26_04_2016.html>. Acesso em: 27 fev. 2025.

e/ou no termo de referência estabelecido, segundo dispõem os arts. 54 a 57 do Decreto (estadual) n° 127/2011;

- realizar a **conferência das movimentações financeiras realizadas na conta corrente de recebimento do recurso por meio de conciliação bancária**, comparando as entradas e as saídas eventualmente ocorridas e juntando as respectivas comprovações necessárias, conforme preveem os arts. 54 a 57 do Decreto (estadual) n° 127/2011; e

- garantir a todo cidadão o **acesso a informações/dados relativos à aplicação dos recursos recebidos via o convênio firmado**, além de manter canais de interface com a sociedade, utilizando a *internet* como meio principal, no sentido de promover a transparência pública dessas informações/dados, de acordo com preconizado pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal e pela Lei (federal) n° 12.527/2011.

- **proibição do Conveniente em:**

- **contratar pessoa física e/ou jurídica em situações restritivas e/ou impeditivas**, como: suspensão de licitar e/ou contratar com o Concedente, declarada inidônea para licitar e/ou contratar com o Poder Público, autora do plano/proposta de trabalho, do projeto (básico ou executivo) e/ou do termo de referência estabelecido, que tenha em seu quadro societário servidor e/ou dirigente do(a) Concedente, que tenha qualquer vínculo empregatício, contratual e/ou sócios em comuns com o próprio Conveniente (princípio da impessoalidade e lei de licitações), em consonância com o previstos nos arts. 9º e 87 c/c o art. 116 da Lei (federal) n° 8.666/93;

- **pagar fornecedores de bens, prestadores de serviços e/ou executores de obras acima dos preços praticados no mercado**, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente para isso, segundo prevê o art. 48, II, c/c o art. 116 da Lei (federal) n° 8.666/93;

- **pagar antecipadamente fornecedores de bens, prestadores de serviços e/ a executores de obras/reformas**, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente para isso, conforme definiram os arts. 124, II, “c”, e 145 da Lei (federal) n° 14.133/2021;

- **sacar em espécie na conta corrente de recebimento do recurso para pagamento de despesas**, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente para isso, segundo dispõem os arts. 54 a 57 do Decreto (estadual) n° 127/2011;

e

- **acrescer contratos de bens, de serviços e/ou de obras acima dos percentuais legalmente permitidos**, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente para isso, em consonância com o previsto no art. 65 c/c o art. 116 da Lei (federal) n° 8.666/93.

O termo de convênio é o instrumento jurídico, regido por normas de direito administrativo, que regula o pacto firmado entre as partes – concedente e conveniente – e é elemento fundamental na análise da prestação de contas da aplicação de recursos públicos envolvidos. Por isso, os termos de convênio devem contemplar cláusulas que sejam essenciais ao alcance dos objetivos pretendidos e tragam segurança jurídica ao pacto realizado, sob pena de não cumprirem a finalidade para a qual se destinam e se tornarem inúteis na prevenção de situações decorrentes da relação ajustada.

Ante o exposto, **sugere-se determinar à SES:**

- o estabelecimento de cláusulas essenciais em seus termos de convênios, que abordem os seguintes assuntos:

- definição, de forma objetiva e precisa, do direito de propriedade de bens, serviços e/ou obras patrocinadas com recursos públicos estaduais, bem como a definição de suas destinações na conclusão ou extinção do termo, inclusive, se for o caso, a definição da possibilidade de reversão de bens e obras/reformas com retorno ao Concedente, em consonância com o preconizado nos arts. 23, I, e 37 da Constituição Federal de 1988; art. 17 a 19 c/c o art. 113 da Lei (federal) n° 8.666/93, art. 76 e 77 c/c o art. 184 da Lei (federal) n° 14.133/2021, arts. 98 e 99 da Lei (federal) n° 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro);

- vinculação da liberação da transferência de recursos financeiros públicos, integrais ou parciais, mediante a comprovação da existência de contrapartida (financeira ou não) de contribuição do Conveniente e, especialmente, em caso de transferências parceladas de recurso a comprovação da regular aplicação de contrapartida de parcela(s) anterior(es), conforme previsto nos arts. 2º, IX, X e XVIII, 14, V e X, 32, IV e XV, 38, 39 e 40 do Decreto (estadual) n° 127/2011;

- no caso de transferência de recursos financeiros para auxiliar no custeio e na manutenção dos serviços de saúde relacionado ao pagamento das despesas de pessoal (folha de pagamento, honorários médicos e entre outros), limites e travas necessárias que impeçam eventuais exageros e/ou abusos na concessão de reajustes e/ou revisões remuneratórias

indiscriminadamente pelo Convenente sem a aquiescência do(a) Concedente, conforme prevê o art. 65, II, “d”, c/c o art. 116 da Lei (federal) nº 8.666/93;

▪ obrigação do Convenente em:

a) garantir, mediante percentuais mínimos razoáveis previamente estabelecidos, o acesso e a utilização de bens, de serviços e/ou de obras patrocinados, integralmente ou em parte, pelos cofres públicos aos usuários do SUS, divulgando os números desse acesso e dessa utilização periodicamente na *internet*, de acordo com o definido pelos arts. 9º a 11 da Lei Complementar Federal nº 187/2021;

b) verificar, antecipadamente a qualquer contratação, a regularidade e a idoneidade das pessoas físicas e/ou jurídicas fornecedoras de bens, prestadoras de serviços e/ou executoras de obras e, dependendo da situação encontrada, abstrair-se de contratar, segundo dispõem os arts. 49 e 50 do Decreto (estadual) nº 127/2011;

c) exigir a apresentação de documento fiscal (hábil, genuíno e autêntico), eletrônico ou não, dos bens fornecidos, dos serviços prestados e/ou de obras realizadas por terceiros, emitido em seu nome, devendo constar também: a identificação e a descrição detalhada da operação efetivada, a data adequada, o nome do(a) Concedente dos recursos públicos transferidos, o número do Convênio e o número do procedimento de licitação/contratação se for o caso, conforme previsto no art. 63, §§ 1º e 2º, do Decreto (estadual) nº 127/2011;

d) realizar o pagamento das despesas junto a terceiros de acordo com o cronograma físico-financeiro pactuado, conseqüentemente dentro do prazo de vigência do convênio, e mediante o atesto que comprove o recebimento definitivo do objeto em consonância com o previsto no plano/proposta de trabalho, no projeto (básico ou executivo) e/ou no termo de referência estabelecido, segundo dispõem os arts. 54 a 57 do Decreto (estadual) nº 127/2011;

e) realizar conferência das movimentações financeiras realizadas na conta corrente de recebimento do recurso por meio de conciliação bancária, comparando as entradas e as saídas eventualmente ocorridas e juntando as respectivas comprovações necessárias, conforme preveem os arts. 54 a 57 do Decreto (estadual) nº 127/2011; e

f) garantir a todo cidadão o acesso a informações/dados relativos à aplicação dos recursos recebidos via o convênio firmado, além de manter canais de interface com a sociedade, utilizando a *internet* como meio principal, no sentido de promover a transparência pública dessas informações/dados, de acordo com preconizado pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e pela Lei (federal) nº 12.527/2011.

- proibição do Conveniente em:

a) contratar pessoa física e/ou jurídica em situações restritivas e/ou impeditivas, como: suspensão de licitar e/ou contratar com o Concedente, declarada inidônea para licitar e/ou contratar com o Poder Público, autora do plano/proposta de trabalho, do projeto (básico ou executivo) e/ou do termo de referência estabelecido, que tenha em seu quadro societário servidor e/ou dirigente do(a) Concedente, que tenha qualquer vínculo empregatício, contratual e/ou sócios em comuns com o próprio Conveniente (princípio da impessoalidade e lei de licitações), em consonância com o previstos nos arts. 9º e 87 c/c o art. 116 da Lei (federal) nº 8.666/93;

b) pagar fornecedores de bens, prestadores de serviços e/ou executores de obras acima dos preços praticados no mercado, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente para isso, segundo prevê o art. 48, II, c/c o art. 116 da Lei (federal) nº 8.666/93;

c) pagar antecipadamente fornecedores de bens, prestadores de serviços e/ou executores de obras/reformas, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente para isso, conforme definiram os arts. 124, II, “c”, e 145 da Lei (federal) nº 14.133/2021;

d) sacar em espécie na conta corrente de recebimento do recurso para pagamento de despesas, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente para isso, segundo dispõem os arts. 54 a 57 do Decreto (estadual) nº 127/2011; e

e) acrescer contratos de bens, de serviços e/ou de obras acima dos percentuais legalmente permitidos, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente para isso, em consonância com o previsto no art. 65 c/c o art. 116 da Lei (federal) nº 8.666/93.

Com a definição dessas cláusulas, gerais e específicas, os termos de convênio estarão revestidos de maior segurança, precaução e previsibilidade na formação de vínculo e na estipulação de obrigações recíprocas entre seus partícipes, bem como garantirão o alcance dos objetivos pretendidos e o cumprimento do pactuado, principalmente no caso em tela, a priorização dos serviços de saúde destinados ao usuário do SUS.

2.4.1.1 Comentários do gestor

Sobre o achado 2.3.4, que trata da “Desatualização e fragilidades administrativo-operacionais do Decreto (estadual) nº 127/2011”, a SES reconheceu a necessidade de revisar e atualizar o Decreto e relatou ações em andamento. A Secretaria informou que algumas medidas já estavam sendo implementadas, como a criação de um GT para revisar o Decreto, conforme estabelecido pela Portaria Conjunta SCC/CGE/FESPORTE/SED/SIE/SES nº 001/2024, e a emissão da Ordem de Serviço nº 119/2024, ambos com o objetivo de realizar um estudo técnico e revisional do Decreto nº 127/2011 (fl. 37660).

Em relação às sugestões de recomendações específicas, a SES apresentou justificativas e objeções para cada uma:

- Subitem 3.2.1.3.4.2: a verificação da regularidade e idoneidade das partes é responsabilidade do convenente e já está prevista pela legislação vigente, aplicando-se apenas ao convenente e não ao concedente. A SES se mostrou disposta a atender a recomendações adicionais se persistirem dúvidas (fl. 37645);
- Subitem 3.2.1.3.4.3: a exigência de documentos fiscais é uma obrigação do convenente, e sugere que recomendações adicionais sejam dirigidas ao concedente para que faça ressalvas na aprovação das contas e promova orientações e capacitações (fl. 37645).
- Subitem 3.2.1.3.4.4: busca-se cumprir com a obrigação de repasses tempestivos, mas reconheceu a possibilidade de imprevistos. A SES também esclareceu que a comprovação do resultado licitatório se aplica apenas a determinados entes e que as regras devem ser explicitadas nos convênios (fl. 37645);
- Subitem 3.2.1.3.4.5: a conferência das movimentações financeiras e a conciliação bancária são realizadas conforme o Decreto (estadual) nº 127/2011, e que quaisquer falhas seriam corrigidas com capacitação adicional do pessoal responsável (fl. 37645); e
- Subitem 3.2.1.3.4.6: o cumprimento da Lei de Acesso à Informação está sendo atendido através da Ouvidoria e dos Portais de Transparência, e que todas as informações estão disponíveis online (fl. 37645).

2.4.1.2 Análise dos comentários do gestor

Analisando as justificativas e as objeções apresentadas pela SES para os subitens discutidos, considera-se o seguinte:

- Subitem 3.2.1.3.4.2: a recomendação visa assegurar que a responsabilidade pela verificação da regularidade e idoneidade das partes envolvidas nos convênios seja claramente definida e aplicável a todos os atores, incluindo o concedente. Esta abordagem é essencial para garantir a uniformidade na aplicação das normas e proporcionar maior segurança jurídica. Entende-se que a especificidade das cláusulas contratuais deve incluir todos os envolvidos para evitar lacunas na fiscalização e assegurar a conformidade com a legislação vigente;
- Subitem 3.2.1.3.4.3: a exigência de apresentação de documentos fiscais deve ser claramente estipulada nos termos do convênio para assegurar a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos. Essa medida é fundamental para garantir que todas as partes envolvidas cumpram rigorosamente os requisitos legais e contratuais, promovendo a integridade das transações e a adequada fiscalização. A clara definição dessa obrigação ajuda a prevenir irregularidades e garantir a correta aplicação dos recursos;
- Subitem 3.2.1.3.4.4: a recomendação reforça a importância de realizar os pagamentos de acordo com o cronograma físico-financeiro e de comprovar o recebimento definitivo dos objetos contratados. Essas práticas são fundamentais para assegurar a conformidade com o Decreto (estadual) nº 127/2011 e garantir a efetiva execução dos convênios. A uniformidade na observância dessas práticas é essencial para evitar riscos de inadimplência e garantir a adequada gestão dos recursos;
- Subitem 3.2.1.3.4.5: a recomendação tem como objetivo garantir que a conciliação bancária seja realizada com precisão e rigor. Esta prática é fundamental para evitar erros e assegurar que os recursos sejam aplicados corretamente. A precisão na conciliação é crucial para a manutenção da integridade financeira e a correta prestação de contas dos recursos recebidos; e
- Subitem 3.2.1.3.4.6: destaca-se a importância de manter a transparência ativa, garantindo que todas as informações relacionadas aos convênios sejam facilmente acessíveis ao público. A SES deve continuar a promover a transparência e assegurar que todas as informações pertinentes estejam disponíveis e acessíveis, em conformidade com a legislação aplicável.

Diante do exposto, as recomendações sugeridas nos subitens 3.2.1.3.4.2, 3.2.1.3.4.3, 3.2.1.3.4.4, 3.2.1.3.4.5 e 3.2.1.3.4.6 do Relatório DAE nº 037/2023 devem ser mantidas. A

adoção dessas recomendações é essencial para garantir a melhoria contínua dos processos e a adequada aplicação dos recursos públicos.

2.4.2 Inexistência de métricas quantitativas e/ou qualitativas nos instrumentos de convênios que permitam controlar e avaliar a qualidade e a produtividade dos serviços de saúde prestados aos usuários do SUS

O princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 combinado com art. 16, *caput*, da Constituição Estadual de 1989, implementou o modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal. Com isso, por meio desse relevante princípio, valores foram impostos ao setor público, como exemplos: eficácia, economicidade, efetividade, equidade, redução de desperdícios, qualidade, celeridade, produtividade e rendimento funcional.

A gestão por resultado é “um movimento contínuo de construção de uma cultura de governo onde o que importa não é o que se faz, mas o que consegue alcançar”⁸³, trazendo uma visão mais abrangente e sistêmica do papel do Governo a partir de mudanças no jeito que as organizações operam, de melhorias de performance e de resultados como o principal foco, sempre pensando nos impactos e nos benefícios desejados sobre a vida da população.

Nesse sentido, o art. 37, §16, da Constituição Cidadã, determinou que os órgãos e as entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. Sem olvidar as diretrizes e princípios do SUS⁸⁴ que devem ser prosseguidos pelo Estado, *lato sensu*, no âmbito da política pública da saúde, a saber:

- universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;
- integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;
- preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;

⁸³ ALCANTARA, Lúcio Gonçalo de. Apresentação. In: HOLANDA, Marcos C. (Org.) **Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2015/02/Ceara_GPR.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁸⁴ Lei (federal) nº 8.080/1990 (Lei do SUS).

- igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde;
- divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;
- utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática;
- participação da comunidade; descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo;
- integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico; conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população;
- capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência;
- organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos; e
- organização de atendimento público específico e especializado para mulheres e vítimas de violência doméstica em geral, que garanta, entre outros, atendimento, acompanhamento psicológico e cirurgias plásticas reparadoras, em conformidade com a Lei nº 12.845/2013.

O Decreto (estadual) nº 127/2011 estabelece, em seu art. 14, de acordo com o programa e as diretrizes estabelecidas pelo órgão ou entidade concedente ou descentralizador, que o proponente cadastrado manifestará seu interesse em celebrar convênio mediante inclusão de proposta de trabalho no SIGEF que conterà, no mínimo:

- I - descrição do objeto e da finalidade do convênio, de modo a permitir a identificação precisa do que se pretende realizar ou obter;
- II - justificativa contendo a caracterização do interesse público em executar o objeto, evidenciando os benefícios econômicos e sociais a serem obtidos pela sociedade;
- III - local ou região de execução do objeto e indicação do público alvo;
- IV - descrição dos bens a serem adquiridos, dos serviços a serem realizados ou das obras a serem executadas e seus valores de acordo com o orçamento prévio ou projeto básico;
- V - descrição dos bens e serviços economicamente mensuráveis referentes à contrapartida não financeira, quando houver;
- VI - cronograma físico contendo a descrição das etapas e das tarefas e previsão de execução;
- VII – previsão de prazo para a execução do objeto e da data específica do evento, quando for o caso;
- VIII – informações relativas à capacidade técnica e operacional do proponente para execução do objeto;

IX – em caso de doação, nome, número do CPF ou CNPJ, endereço e telefone dos beneficiários, bem como o procedimento e os critérios que foram adotados para a seleção;

X - estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente e a contrapartida prevista para o proponente; e

XI - menção de outros recursos públicos ou privados que irão financiar o objeto do convênio, se for o caso.

XII – despesas com encargos tributários incidentes sobre as obras, reformas e serviços, quando houver.

Nessa inteligência, os arts. 68 e 69 do aludido Decreto, em capítulo específico sobre a avaliação de resultado das transferências de recursos públicos mediante convênio, definem:

Art. 68. No caso de continuidade do programa e da ação governamental conveniada, o concedente deverá acompanhar os resultados produzidos pelo convênio, pelo período mínimo de 12 (doze) meses.

Art. 69. Após o fim da vigência do convênio, o convenente deverá prestar informações por meio de questionário sobre o atendimento da finalidade do convênio, a cada 120 (cento e vinte) dias, pelo período de 12 (doze) meses.

§ 1º Os questionários serão elaborados pelo concedente, de acordo com o objeto do convênio, devendo ser apresentados ao convenente no momento da celebração do convênio.

§ 2º Quando não houver a continuidade do programa e da ação governamental conveniada, o convenente deverá responder a um único questionário, a ser apresentado no prazo da prestação de contas final.

§ 3º No caso de o convenente não prestar as informações previstas neste artigo, o concedente deverá realizar visita in loco para verificar o atendimento da finalidade pactuada e adotar demais providências administrativas para regularizar a situação.

§ 4º O não preenchimento dos questionários e o não atendimento da finalidade anteriormente pactuada, deverão ser comunicados pelo concedente à Diretoria de Auditoria Geral - DIAG, da Secretaria de Estado da Fazenda - SEF, que poderá suspender a celebração de novos convênios e repasse da primeira parcela ou parcela única dos convênios já celebrados ao proponente omissor.

Observa-se que, sob o ponto de vista da política pública da saúde, são dispositivos normativos importantíssimos à implementação da política pública, além de estarem em consonância com o art. 37, §16, da Constituição Federal.

Entretanto, o que se constatou da análise dos processos de convênios⁸⁵ e de seus respectivos termos de convênios e planos de trabalhos foi a inexistência de métricas quantitativas e/ou qualitativas nos convênios firmados pelo Estado, no âmbito da SES, que permitam ao Concedente controlar e avaliar – periodicamente e ao longo do tempo (sem vínculo a vigência do termo de convênio) – se os recursos públicos transferidos proporcionaram maior produtividade e/ou melhoria dos serviços de saúde prestados aos usuários do SUS. Inclusive, com a estipulação de métricas quantitativas e/ou qualitativas nos convênios, necessárias à definição de cláusulas que sujeitem o Convenente à penalização em

⁸⁵ Convênios n^{os} 2019RR001007, 2019TR001005, 2020TR000399, 2020TR000443, 2020TR001625, 2022TR000910, 2022TR000937, 2022TR000953, 2022TR001049, 2022TR001137, 2022TR001189, 2022TR001191, 2022TR001196 e 2022TR001222.

caso de descumprimento dessas métricas fixadas, que podem ir desde multas, descontos e ressarcimentos até a suspensão da entidade e seus administradores em receberem recursos públicos.

Foi verificado que os termos de convênio, no âmbito da SES, são simplificados e superficiais, cumprindo meramente aspectos formais (proforma), e não trazem elementos que possibilitem mensurar melhorias do desempenho da saúde pública catarinense. Os termos de convênio analisados, assim, acabam por ser transformados em meros acordos entre partes, desperdiçando-se a oportunidade de torná-los ferramentas inovadoras gerenciais na otimização de recursos e na potencialização da produtividade e/ou melhoria dos serviços de saúde prestados pelos Convenientes aos usuários do SUS.

Cabe ressaltar que o estabelecimento de métricas, por meio de indicadores de saúde oficiais e de metas relacionadas ao objeto conveniado, além de auxiliar na otimização do uso dos recursos públicos, é uma importante ferramenta de gestão para: definir prioridades e ações estratégicas; avaliar os convênios e seus resultados; prestar contas da aplicação dos recursos públicos transferidos; e proporcionar ajustes/ações corretivas que se julguem necessárias. Além disso, o estabelecimento de métricas também promove, direta e indiretamente, a participação cidadã, a transparência pública e a ampla corresponsabilização social.

Os indicadores de saúde oficiais, encontrados vastamente em repositórios de instituições reconhecidas no âmbito da política pública saúde são balizadores para melhorar a produção e a qualidade dos serviços de saúde prestados. Afinal, os indicadores oficiais comparados com aqueles gerados no processo de execução da política pública, são capazes de mensurar os erros e os acertos, bem como redirecionar estratégias que visem otimizar os processos, inclusive com a adoção de ações que podem ser tomadas em relação aos problemas encontrados ou às melhorias necessárias.

Em sentido também positivo, as metas quantitativas e/ou qualitativas expressam um compromisso mensurável para alcançar objetivos. Por isso, a definição de metas detalhadas nos convênios poderá proporcionar maior produtividade e/ou melhoria nos serviços de saúde destinados aos usuários do SUS.

Evidentemente que a definição das métricas num convênio, que possuem objetivos de interesse comum entre os partícipes mediante mútua colaboração, precisa ser realizada de forma dialógica entre os partícipes, bem como essas métricas devem ser claras, mensuráveis,

exequíveis e compatíveis com a realidade. E, no caso da saúde, o estabelecimento de métricas vem fortalecer essa política pública fundamental e perseguir as diretrizes e os princípios do SUS.

Sendo assim, releva-se, na presente auditoria operacional, que o estabelecimento de métricas quantitativas e/ou qualitativas nos convênios firmados pelo Estado, no âmbito da SES, poderá proporcionar aprimoramento na governança e na gestão dos recursos do Estado transferidos mediante convênio.

Ainda, relevante registrar que, na prática, a avaliação de resultados, insculpida nos arts. 68 e 69 do Decreto (estadual) nº 127/2011, não é realizada em sua plenitude e, quando ocorre a aplicação de questionários, estes são aplicados extemporaneamente e estruturados com questões padrões incoerentes aos objetos de convênios e ao momento de sua aplicação. Também, das perguntas do questionário, não é possível extrair elementos para se realizar uma efetiva avaliação da qualidade e da produtividade dos serviços de saúde prestados pelos Convenentes aos usuários do SUS.

Ressalta-se que é imprescindível implementar mecanismos de medição dos serviços públicos prestados e, por conseguinte, deve-se realizar, de forma periódica, o monitoramento, o acompanhamento, a avaliação e o controle dos dados e das informações obtidas.

Ante o exposto, **sugere-se determinar à SES:**

- Consignar, nos instrumentos de convênios, métricas claras, mensuráveis, exequíveis e compatíveis com a realidade dos objetos conveniados para transferência de recursos financeiros do Estado, a partir de medidas quantitativas e/ou qualitativas, que permitam controlar e avaliar – periodicamente e ao longo do tempo (sem vínculo a vigência do termo de convênio) – se os recursos públicos transferidos ao Convenente proporcionaram maior produtividade e/ou melhoria dos serviços de saúde prestados pelos Convenentes aos usuários do SUS, além de prever aspectos que sujeitem o Convenente à penalização em caso de descumprimento dessas métricas fixadas, com fulcro no art. 37, *caput* e §16, da Constituição Federal de 1988, no art. 16, *caput*, da Constituição Estadual de 1989, no arts. 14, 68 e 69 do Decreto (estadual) nº 127/2011.

Com o estabelecimento de métricas (quantitativas e/ou qualitativas) nos instrumentos de convênios para transferência de recursos financeiros do Estado no âmbito da SES, estabelece-se justa e adequada contraprestação, retribuição e/ou compensação dos

serviços de saúde prestados pelo Conveniente. Afinal, são recursos públicos transferidos que precisam ser qualificados e requerem do Conveniente a busca por maior produtividade e/ou pela melhoria dos serviços prestados aos usuários do SUS.

2.4.2.1 Comentários do gestor

Em relação ao achado 2.4.2, que trata da “Inexistência de métricas quantitativas e/ou qualitativas nos instrumentos de convênios que permitam controlar e avaliar a qualidade e a produtividade dos serviços de saúde prestados aos usuários do SUS”, a Secretaria de Estado da Saúde (SES) manifesta que está realizando revisão e estudo quanto à viabilidade do estabelecimento de cláusulas em minuta de termo de convênio. (fl. 37645).

2.4.2.2 Análise dos comentários do gestor

A manifestação da SES confirma a relevância de se estabelecer, nos instrumentos de convênios, métricas claras, mensuráveis e adequadas à realidade dos projetos financiados. A SES reconhece a necessidade de implementar indicadores quantitativos e qualitativos que possibilitem o controle e a avaliação contínuos da produtividade e da qualidade dos serviços de saúde oferecidos aos usuários do SUS. Essas métricas devem ser aplicadas não apenas durante a vigência do convênio, mas também ao longo do tempo, garantindo uma análise periódica dos resultados alcançados.

É fundamental que as métricas estabelecidas permitam avaliar de forma efetiva se os recursos públicos transferidos resultaram em melhorias tangíveis na prestação de serviços de saúde. A recomendação sugerida constante no subitem 3.2.1.4 do Relatório DAE nº 037/2023 visa garantir que tais práticas sejam devidamente aplicadas e monitoradas, promovendo maior transparência e eficiência na utilização dos recursos.

Portanto, a recomendação sugerida do subitem 3.2.1.4 deve ser mantida para assegurar a implementação de um sistema de avaliação robusto e eficaz, que contribua para a melhoria contínua dos serviços prestados e para a adequada aplicação dos recursos públicos.

2.5 ACHADOS RELATIVOS À QUINTA QUESTÃO DE AUDITORIA

5ª QUESTÃO: A SES, quando da análise das prestações de contas, tem adotado procedimentos de controle que verifiquem a regularidade dos repasses de recursos públicos estaduais destinados às entidades filantrópicas?

Para responder essa questão de auditoria foi realizado, durante a fase de levantamento, um estudo prévio da legislação onde se buscou assimilar a estrutura, funções e operações relativas à análise das prestações de contas atinentes às transferências de recursos públicos por meio de convênios.

Para a coleta inicial de informações a respeito do tema tratado, em complemento aos estudos preliminares, foram realizadas diversas entrevistas *in loco* com os responsáveis pela análise das prestações de contas, no presente caso a Gerência de Contabilidade (Gecot), subordinada à Superintendência do Fundo Estadual de Saúde (SFS) da SES.

Outros setores envolvidos no Fluxograma de Convênios também foram ouvidos na busca de melhor compreender e identificar a operacionalização dos convênios. Além das entrevistas, foram solicitados, por meio de requisição, documentos e informações para subsidiar as análises e poder responder à presente questão de auditoria.

Com o fim de confirmar evidências e coletar dados também foram efetuadas visitas *in loco* ao Hospital Regional do Oeste (HRO - Chapecó), ao Hospital e Maternidade Marieta Konder Bornhausen (HMKB - Itajaí), ao Hospital Regional São Paulo (HRSP - Xanxerê) e ao Hospital Hélio Anjos Ortiz (HHAO - Curitiba), objetos da análise.

Para tanto, procurou-se apurar se os mecanismos de controle existentes permitem à SES, nas prestações de contas, verificar a regularidade das transferências dos recursos públicos estaduais às entidades filantrópicas. A partir da análise das informações e dos documentos coletados, evidenciou-se os achados de auditoria e as proposições de melhorias relatados nos itens a seguir expostos.

2.5.1 Dificuldades em realizar as análises das prestações de contas em virtude das fragilidades encontradas nas propostas, nos planos de trabalho e nos termos de convênio

Traz-se à baila, considerando os aspectos semelhantes entre os processos de transferências de recursos públicos originários da União e dos Estados, alguns dispositivos da Portaria Interministerial nº 127/2008, que estabelece normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Citam-se os arts. 51 e 52 da referida norma:

Art. 51. A execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente ou contratado pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio, contrato, acordo, ajuste ou instrumento congêneres.

[...].

Art. 52. O concedente ou contratante deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução com tal finalidade que, caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas.

Esses dispositivos destacam a importância, no âmbito da União, do acompanhamento e fiscalização durante a execução do processo de transferência de recursos para garantir a regularidade dos atos praticados pelo conveniente, bem como a plena execução do objeto. E vai adiante, determinando que o concedente deverá prover a estrutura necessária para a realização das atividades de acompanhamento e fiscalização, dada a importância destas ações com vistas à consecução dos objetos de convênio de acordo com o interesse público.

De igual forma, o Decreto (estadual) nº 127/2011, que estabelece normas relativas à transferência de recursos financeiros do Estado mediante convênio ou instrumento congêneres, destaca a importância do acompanhamento e fiscalização da execução do convênio, com vistas à verificação da regularidade dos atos praticados, a execução do objeto e o cumprimento das etapas e tarefas previstas no plano de trabalho. É o previsto nos arts. 58 e 59 do referido Decreto:

Art. 58. O concedente acompanhará e fiscalizará a execução do convênio de forma a verificar a regularidade dos atos praticados e a execução do objeto conforme o plano de trabalho.

§ 1º O concedente deverá realizar fiscalização in loco para verificar a execução do objeto conveniado.

§ 2º Quando o valor do repasse for igual ou inferior ao previsto no art. 23, inciso II, alínea “a”, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a fiscalização in loco poderá ser dispensada a critério do concedente.

Art. 59. No acompanhamento e fiscalização do objeto, o concedente deverá verificar:

I - a regularidade da aplicação dos recursos;

II - a compatibilidade entre a execução do objeto e os pagamentos efetuados pelo conveniente; e

III - o cumprimento das etapas e tarefas do plano de trabalho.

Parágrafo único. O concedente deverá registrar no SIGEF o acompanhamento da execução do objeto do convênio.

Com relação à prestação de contas, o citado Decreto determina, após o conveniente encaminhar à SES os documentos exigidos, que o concedente deve analisar e manifestar-se, fundamentadamente, sobre a aplicação dos recursos transferidos a respeito dos itens elencados no art. 66 a seguir transcritos:

Art. 66. Incumbe ao concedente analisar a aplicação dos recursos transferidos ao conveniente e se manifestar, fundamentadamente, sobre:

I – regular aplicação dos recursos no objeto;

II – observância na aplicação dos recursos dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e impessoalidade e das normas regulamentares editadas pelo concedente;

III – cumprimento do plano de trabalho e das disposições conveniadas;

IV – regularidade dos documentos comprobatórios da despesa e da composição da prestação de contas;

- V – execução total ou parcial do objeto;
- VI – aplicação total ou parcial da contrapartida;
- VII – devolução ao concedente de eventual saldo de recursos não aplicados no objeto do repasse, inclusive os decorrentes de receitas de aplicações financeiras;
- VIII – atingimento da finalidade pactuada; e
- IX – outros aspectos relevantes.

Em breve análise aos itens elencados no dispositivo acima é importante destacar que a manifestação do concedente, basicamente, gira em torno da regular aplicação dos recursos, do cumprimento do plano de trabalho e da execução do objeto, aspectos considerados relevantes sob o ponto de vista do Decreto. Dentro deste enfoque fica claro que, para uma manifestação bem fundamentada, as informações encaminhadas pelo convenente, desde a proposta de convênio, a descrição do objeto, o detalhamento do plano de trabalho e o cronograma de desembolso devem ser efetuados de forma objetiva, clara, precisa e mensurável. Nesse sentido, para que o concedente possa se manifestar detalhadamente é necessário que o Decreto, que estabelece as normas para a transferência de recursos públicos, também seja minucioso ao determinar as exigências a serem cumpridas pelo convenente.

Em análise aos processos de prestação de contas, conforme lista encaminhada pela Gecot em resposta ao item 06 da Requisição encaminhada pelo Ofício TCE/DAE nº 2426/2023 (fls. 1269-1272), tendo como referência o Processo de Prestação de Contas nº SCC 00013089/2020, constata-se que o proponente manifesta interesse em celebrar convênio com o poder público, por meio da inclusão da Proposta de Trabalho no Sigef, conforme determina a norma. Contudo, examinando o referido processo, embora estejam contemplados na proposta os itens obrigatórios enumerados no art. 14 do Decreto (estadual) nº 127/2011⁸⁶, necessários ao pedido para obtenção do recurso, observa-se que a justificativa

⁸⁶ Decreto nº 127/2011: Art. 14. De acordo com o programa e as diretrizes estabelecidas pelo órgão ou entidade concedente ou descentralizador, o proponente cadastrado manifestará seu interesse em celebrar convênio mediante inclusão de proposta de trabalho no SIGEF que conterá, no mínimo: I - descrição do objeto e da finalidade do convênio, de modo a permitir a identificação precisa do que se pretende realizar ou obter; II - justificativa contendo a caracterização do interesse público em executar o objeto, evidenciando os benefícios econômicos e sociais a serem obtidos pela sociedade; III - local ou região de execução do objeto e indicação do público alvo; IV - descrição dos bens a serem adquiridos, dos serviços a serem realizados ou das obras a serem executadas e seus valores de acordo com o orçamento prévio ou projeto básico; V - descrição dos bens e serviços economicamente mensuráveis referentes à contrapartida não financeira, quando houver; VI - cronograma físico contendo a descrição das etapas e das tarefas e previsão de execução; VII - previsão de prazo para a execução do objeto e da data específica do evento, quando for o caso; VIII - informações relativas à capacidade técnica e operacional do proponente para execução do objeto; IX - em caso de doação, nome, número do CPF ou CNPJ, endereço e telefone dos beneficiários, bem como o procedimento e os critérios que foram adotados para a seleção; X - estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente e a contrapartida prevista para o proponente; e XI - menção de outros recursos

que embasa o pedido de recurso, detalhada no campo “Descrição da Realidade” no instrumento da proposta, não passa de um breve relato sobre o histórico do hospital, um registro sucinto de números absolutos referentes aos atendimentos realizados em um determinado período e uma rápida narrativa a respeito das dificuldades gerais do proponente, concluindo como meta a ser atingida que os recursos a serem repassados pelo poder público serão necessários para “garantir a prestação de serviços hospitalares com qualidade aos usuários do SUS”.

Da análise, conclui-se que a proposta de trabalho é genérica, carecendo de objetividade, justificativa técnica bem fundamentada, precisão e clareza. Destaca-se que uma proposta bem detalhada, baseada em elementos técnicos e fundamentada em dados e informações que possam traduzir com detalhes a necessidade de aplicação do recurso público, demonstrando precisamente o retorno à população referente ao cumprimento do objeto do convênio, permite que a análise da prestação de contas seja realizada com os mesmos detalhes técnicos e fundamentos trazidos na proposta de trabalho.

Da mesma forma, evidencia-se que o Plano de Trabalho examinado no referido processo também é descrito de forma genérica contendo apenas um histórico e dados a respeito da entidade convenente, tais como o número de leitos existentes, a quantidade de atendimentos, exames e procedimentos realizados, dentre outros números absolutos. Verifica-se que a justificativa da necessidade do aporte financeiro pretendido utilizada pela entidade proponente é para fazer frente ao pagamento de despesas e buscar melhorias, para manter o corpo funcional além da compra de equipamentos, objetivando manter a qualidade dos serviços e o atendimento à população.

Assim apresentado, de forma genérica, sem elementos técnicos ou fundamentos em dados e informações precisas, o Plano de Trabalho também não apresenta o cronograma de desembolso previsto no art. 23 do Decreto (estadual) nº 127/2011, o que não permite à SES verificar se os recursos foram utilizados para pagamento das despesas que deveriam constar do cronograma previsto no plano de trabalho (art. 54 do Decreto).

O Objeto/Finalidade apresentado no instrumento do Plano de Trabalho em questão, de igual forma, é extremamente genérico, sendo que no Processo de Prestação de Contas nº SCC 00013089/2020, figura-se da seguinte forma: “Custeio e manutenção dos

públicos ou privados que irão financiar o objeto do convênio, se for o caso. XII – despesas com encargos tributários incidentes sobre as obras, reformas e serviços, quando houver.

serviços de saúde com a finalidade de oferecer melhor assistência mantendo o atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde”.

Assim apresentado, o objeto não detalha quais despesas de custeio e manutenção serão custeadas com a transferência financeira e nem específica objetivamente quais melhorias seriam realizadas na assistência para manter o atendimento aos usuários do SUS. Referido objeto, portanto, não permite que o concedente acompanhe e fiscalize a execução do convênio de forma a verificar a regularidade dos atos praticados e a execução do objeto propriamente dito (art. 58 do Decreto).

Como se trata de um Plano de Trabalho genérico, no que se refere ao acompanhamento e fiscalização com relação à execução do convênio de forma a verificar a regularidade dos atos praticados e a execução do objeto conforme o plano de trabalho, a verificação do cumprimento do disposto no art. 59⁸⁷ do Decreto (estadual) nº 127/2011 resta prejudicado, pois não permite ao concedente verificar o cumprimento das etapas e tarefas do plano de trabalho, já que estas não existem, bem como dificulta ao concedente analisar e verificar a aplicação dos recursos transferidos ao conveniente e se manifestar, fundamentadamente, sobre o cumprimento do plano de trabalho e das disposições conveniadas (art. 66, III, do Decreto)⁸⁸.

Nas entrevistas realizadas com os hospitais HHAO, HMMKB, HRO e HRSP⁸⁹, nos períodos de 03/04 e 20/21 de abril de 2023, confirmou-se a inexistência do cumprimento de metas nos relatórios de prestação de contas, bem como de métricas relativas à qualidade dos serviços prestados. A justificativa desta ausência é de que no plano de trabalho não há o estabelecimento de metas a serem cumpridas com relação ao recurso público recebido nem o estabelecimento de métricas. Ainda, conforme constatado na análise dos processos de prestação de contas, foi confirmado nas entrevistas o fato de que os convenientes apenas justificam a necessidade do recurso com números absolutos, não apresentando razões fundamentadas para tanto.

⁸⁷ Decreto (estadual) nº 127/2011 - Art. 59. No acompanhamento e fiscalização do objeto, o concedente deverá verificar: I - a regularidade da aplicação dos recursos; II - a compatibilidade entre a execução do objeto e os pagamentos efetuados pelo conveniente; e III - o cumprimento das etapas e tarefas do plano de trabalho.

⁸⁸ Decreto (estadual) nº 127/2011 - Art. 66, III. Incumbe ao concedente analisar a aplicação dos recursos transferidos ao conveniente e se manifestar, fundamentadamente, sobre: [...] III – cumprimento do plano de trabalho e das disposições conveniadas;

⁸⁹ HHAO – Hospital Hélio Anjos Ortiz (Curitibanos), HMMKB - Hospital e Maternidade Marieta Konder Bornhausen (Itajaí), HRO – Hospital Regional do Oeste (Chapecó) e HRSP – Hospital Regional São Paulo (Xanxerê).

Verificou-se também que os pareceres técnicos emitidos pela Gecot levam em conta as cláusulas dos convênios e respectivas propostas e planos de trabalho, além dos relatórios de acompanhamento e vistorias dos Núcleos de Gestão de Convênios, bem como das Gerências Regionais de Saúde, quando estes são realizados. Contudo, como a descrição do objeto, tanto nas Propostas e Planos de Trabalho, como nos Termos de Convênios, é genérica e não permite a identificação precisa do que se pretende realizar ou obter com a formalização do convênio (art. 14, I, do Decreto 127/2011)⁹⁰, o parecer técnico da Gecot também se apresenta de forma genérica, pois não há parâmetros claros e precisos nesses instrumentos que possam balizar uma análise também clara e precisa. Além, disso, as demais cláusulas dos termos de convênio limitam-se a descrever as obrigações do concedente e do conveniente, trazem vedações e as demais exigências previstas no Decreto (estadual) n° 127/2011 quanto à transferência e aplicação dos recursos, prestação de contas e fiscalização dos recursos, que são apenas formalidades previstas no citado instrumento legal, não exigindo o detalhamento necessário dos objetos dos convênios, dos planos de trabalho ou da compatibilidade da aplicação dos recursos com a finalidade do convênio.

Para a boa análise da prestação de contas, bem como o acompanhamento e fiscalização do objeto, é necessário que se possa verificar com clareza, dentre outros aspectos relevantes, a compatibilidade entre a execução do objeto e os pagamentos efetuados pelo conveniente, o cumprimento das etapas e tarefas descritas nas propostas e planos de trabalho, o detalhamento das horas trabalhadas pelos colaboradores do conveniente, a observância na aplicação dos recursos dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e impessoalidade e das normas regulamentares editadas pelo concedente, o atingimento da finalidade pactuada, conforme disposto no Capítulo XIV do Decreto (estadual) n° 127/2011, destinado à prestação de contas.

Como causas do achado identificou-se que as propostas e planos de trabalho, bem como as cláusulas dos convênios, são genéricos e não permitem à SES, nas análises das prestações de contas, verificar de forma adequada à conformidade com a legislação das transferências dos recursos públicos estaduais às entidades filantrópicas.

⁹⁰ Decreto (estadual) n° 127/2011 - Art. 14. De acordo com o programa e as diretrizes estabelecidas pelo órgão ou entidade concedente ou descentralizador, o proponente cadastrado manifestará seu interesse em celebrar convênio mediante inclusão de proposta de trabalho no SIGEF que conterá, no mínimo: I - descrição do objeto e da finalidade do convênio, de modo a permitir a identificação precisa do que se pretende realizar ou obter;

Além disso, as propostas e planos de trabalho são imprecisos e pouco detalhados nos convênios firmados pelo Estado, no âmbito da SES, dificultando o controle e a avaliação e a verificação do cumprimento do objeto definido, bem como o alcance dos objetivos traçados. E, como efeito do achado, constata-se a inviabilidade de realização de prestação de contas de forma adequada e conforme a legislação vigente.

Assim sendo, **sugere-se determinar à SES:**

- Firmar convênios somente quando as propostas e planos de trabalho apresentem:

- objetos descritos de forma objetiva, clara, precisa e mensurável, de maneira que o concedente possa entender o que a entidade conveniente pretende realizar e/ou obter com a pactuação do convênio, nos termos dos arts. 2º, IX, 14 e 32, I e VII, do Decreto (estadual) nº 127/2011; e

- cronograma de execução do objeto e de desembolso detalhados, de acordo com as etapas e tarefas a serem realizadas, de maneira objetiva e mensurável, conforme previsto nos arts. 22, I, e 23 do Decreto (estadual) nº 127/2011, de forma que permita à SES a verificação com clareza e precisão se os recursos foram utilizados conforme o pactuado, em consonância com os arts. 58, 59 e 66 do mesmo Decreto.

- Elaborar Termos de Convênio que contenham, no mínimo:

- objetos descritos de forma objetiva, clara, precisa e mensurável, de maneira que permita ao concedente compreender detalhadamente o que o conveniente pretende realizar ou obter com a pactuação do convênio, conforme o art. 14, I e II, art. 17, I e VII, art. 32, I, art. 59, II, e art. 66, V, do Decreto (estadual) nº 127/2011; e

- cronograma de execução do objeto e de desembolso detalhados, de acordo com as etapas e tarefas a serem executadas, de maneira objetiva e mensurável, conforme previsto nos arts. 22, I, e 23 do Decreto (estadual) nº 127/2011, de forma que permita à SES verificar com precisão se os recursos foram utilizados para pagamento das despesas que deveriam constar do cronograma previsto no plano de trabalho como também no convênio, em cumprimento aos arts. 58, 59 e 66 do mesmo Decreto.

- Definir cláusula nos termos de convênio obrigando o conveniente a dar a devida publicidade, de forma detalhada e especialmente em *site* oficial da entidade, a respeito do recebimento e da aplicação do recurso público recebido, exigindo-se a comprovação dessa publicidade nas prestações de contas, em conformidade com o princípio da publicidade,

insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c os arts. 48, parágrafo único, I, e 48-A, I, da Lei Complementar (federal) nº 101/2000 e no art. 46 do Decreto (estadual) nº 127/2011.

Espera-se com isso que a SES possa assegurar uma prestação de contas transparente de forma que o cidadão possa compreender, com clareza e precisão, os detalhes da aplicação do recurso público repassado. Nela deve constar informações que demonstrem se os objetivos propostos foram cumpridos e se os processos estão adequados. Para tanto o relatório da análise da prestação de contas deve permitir verificar se a execução do objeto do convênio está em conformidade com a proposta e o plano de trabalho e é compatível com os desembolsos efetuados pelo conveniente.

2.5.1.1 Comentários do gestor

Em relação ao achado 2.5.1, que aborda as “Dificuldades em realizar as análises das prestações de contas em virtude das fragilidades encontradas nas propostas, nos planos de trabalho e nos termos de convênio”, a SES apresentou as seguintes manifestações em resposta às recomendações sugeridas:

- Subitem 3.2.1.5.1: esclareceu que já exige a descrição objetiva, clara, precisa e mensurável dos objetos em propostas de trabalho, planos de trabalho e termos de convênio, conforme especificado no relatório (fl. 37645);
- Subitem 3.2.1.5.2: informou que já solicita a apresentação de cronograma físico-financeiro. Além disso, em casos de problemas na prestação de contas, a atualização do cronograma é solicitada para assegurar a conformidade (fl. 37645);
- Subitem 3.2.1.6.1: reiterou que a descrição objetiva, clara, precisa e mensurável é uma exigência na abertura de programas, planos de trabalho e termos de convênio (fl. 37645);
- Subitem 3.2.1.6.2: confirmou que o cronograma de execução é elaborado em conformidade com o plano de trabalho e que os recursos são aplicados conforme o cronograma estabelecido (fl. 37645); e
- Subitem 3.2.1.7: informou que está realizando revisão e estudo quanto à viabilidade do estabelecimento de cláusulas em minuta de termo de convênio. (fl. 37645).

2.5.1.2 Análise dos comentários do gestor

Em relação ao achado 2.5.1, que trata das “Dificuldades em realizar as análises das prestações de contas em virtude das fragilidades encontradas nas propostas, nos planos de trabalho e nos termos de convênio”, a manifestação da SES foi analisada com base nas sugestões de recomendações do Tribunal. A seguir, apresentamos a análise detalhada de cada subitem:

- Subitem 3.2.1.5.1: revela-se a existência de falhas na exigência de descrição objetiva, clara, precisa e mensurável dos objetos em propostas de trabalho, planos de trabalho e termos de convênio. Nesse sentido, a recomendação busca garantir que tais descrições não apenas sejam exigidas, mas também estejam alinhadas com os requisitos legais e técnicos estabelecidos, conforme os arts. 2º, IX, 14 e 32, I e VII, do Decreto (estadual) nº 127/2011. Essa medida é essencial para assegurar que os objetivos e resultados esperados estejam bem definidos e possam ser adequadamente avaliados;
- Subitem 3.2.1.5.2: restou demonstrado nos autos, sem qualquer objeção as evidências juntadas, que a SES não solicitou a apresentação de cronograma físico-financeiro em propostas de trabalho, planos de trabalho e termos de convênio. Por isso, a recomendação visa garantir que o cronograma detalhado esteja sempre disponível e seja utilizado para monitorar a execução dos recursos. Isso assegura que os recursos sejam utilizados de acordo com o pactuado e permite uma verificação clara e precisa do cumprimento das etapas e tarefas, conforme os arts. 22, I, e 23 do Decreto (estadual) nº 127/2011;
- Subitem 3.2.1.6.1: nos autos resta evidenciado que a SES não tem exigido a descrição objetiva, clara, precisa e mensurável na abertura de programas, planos de trabalho e termos de convênio. Razão pela qual a recomendação sugerida visa a garantir que essas descrições atendam não apenas aos critérios estabelecidos, mas também sejam aplicadas de forma consistente para garantir a completa compreensão do que é pactuado. A clareza e precisão são essenciais para a adequada execução e fiscalização dos convênios, conforme os arts. 14, incisos I e II, art. 17, incisos I e VII, art. 32, inciso I, art. 59, inciso II, e art. 66, V, do Decreto (estadual) nº 127/2011;
- Subitem 3.2.1.6.2: restou evidenciado nos autos que o cronograma de execução não tem sido elaborado em conformidade com o plano de trabalho. Por isso, a recomendação sugerida é direcionada a assegurar que o cronograma e a execução sejam

constantemente alinhados e atualizados conforme as etapas e tarefas previstas. Isso é fundamental para garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficaz e em conformidade com os arts. 58, 59 e 66 do Decreto (estadual) nº 127/2011; e

- Subitem 3.2.1.7: a revisão e estudo sobre a viabilidade do estabelecimento de cláusulas específicas na minuta de termos de convênio, informados pela SES, estão em consonância com o entendimento deste Tribunal e visa abordar as fragilidades identificadas nos convênios.

Diante do exposto, e da não apresentação de evidências para sanar os apontamentos trazidos, as recomendações sugeridas nos subitens 3.2.1.5.1, 3.2.1.5.2, 3.2.1.6.1, 3.2.1.6.2 e 3.2.1.7 do Relatório DAE nº 037/2023 devem ser mantidas para assegurar a efetiva melhoria dos processos e a adequada gestão dos recursos públicos e, para verificação em monitoramento.

2.5.2 Atraso na análise das prestações de contas, em especial em transferências de recursos parceladas, que superam em muito os prazos estabelecidos pelo Decreto (estadual) nº 127/2011

Segundo o Decreto (estadual) nº 127/2011 o prazo para análise das prestações de contas é de 60 dias, conforme se depreende do art. 66, §2º: “o prazo para análise das prestações de contas parciais e final será de 60 (sessenta) dias, contados da data da entrega das contas na forma prevista pelos arts. 63 e 64, conforme o caso”.

Assim, é importante destacar que, conforme resposta encaminhada pela Gecot ao item 06 da requisição encaminhada por meio do Ofício TCE/DAE nº 2426/2023 (fl. 1269-1272), o mecanismo utilizado para controle do prazo final da apresentação da prestação de contas é o módulo Transferências, do Sigef, que, segundo os termos da resposta, possui a funcionalidade para “Acompanhar Prazos Prestação de Contas e Análise”. A Gecot encaminhou, ainda, em resposta ao item 4 da requisição, uma planilha eletrônica por meio da qual informa que faz o controle das prestações de contas em atraso. Em análise à referida planilha, verificou-se que o controle dos prazos é efetuado de forma manual por meio da aba “Cobrança PC”, fragilizando assim o controle.

Em visita realizada à Gecot, em 20/04/2023, a referida planilha foi apresentada à equipe de auditoria. Na oportunidade, conforme se depreende da entrevista realizada e mediante observação efetuada pela equipe de auditoria, foi confirmada a informação de que

o controle do prazo final das prestações de contas era efetuado de forma manual. Contudo, em contraposição ao que foi informado acima, em resposta ao Ofício TCE/DAE nº 2426/2023, não houve menção à utilização do módulo do Sigef para acompanhamento dos prazos da prestação de contas. Constatou-se também, a partir da entrevista, que o controle do prazo da análise das prestações de contas não é efetuado e o de controle de diligências é efetuado manualmente.

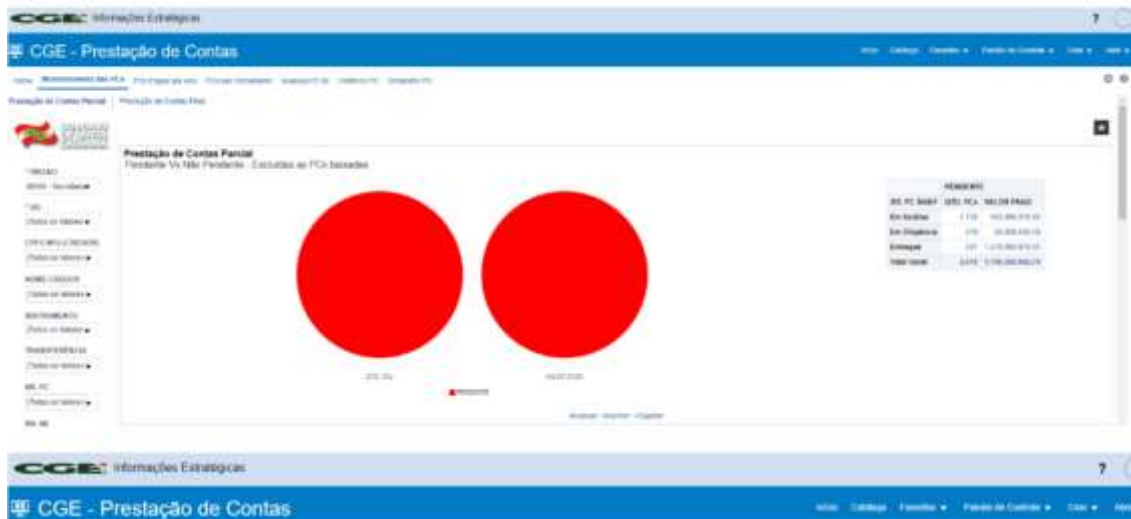
Em visita à CGE, em 27/04/2023, a equipe de auditoria informou aos entrevistados que na análise da prestação de contas efetuada pelos técnicos da SES, o controle de prazos é realizado de forma manual, por meio da alimentação de uma planilha *Excel*. Sobre o assunto os representantes da CGE informaram que o controle eletrônico de prazos é uma funcionalidade do módulo “SC Transferências” do Sigef, onde se pode acompanhar os prazos das prestações de contas, inclusive verificar aquelas que estão em atraso, por meio do “Painel Prestação de Contas”.

Conclui-se que a Gecot não se utiliza dessa funcionalidade do sistema como principal mecanismo de controle de prazos, tendo em vista que o controle ainda é realizado de forma manual, sujeitando-se às limitações da ação humana.

Em complemento à entrevista realizada junto à CGE, foi encaminhado *e-mail*, em 19/05/2023, onde resta demonstrado, por meio de gráfico, que, desde 2009, quando o Sigef entrou em operação, até a elaboração deste relatório, a SES possuía um total de 2.614 prestações de contas parciais pendentes de análise, ou seja, o concedente deixou de analisar as referidas prestações de contas no prazo legal, inclusive explicações constam nas notas de rodapé do gráfico.

Ressalta-se que o montante dos recursos transferidos via convênios no período demonstrado foi de R\$ 1.746.045.042,55 (Figura 10), isto é, cerca de 1,7 bilhão. Ou seja, esta vultosa soma de recursos públicos foi repassada ao conveniente sem a manifestação da SES sobre a sua correta aplicação, conforme o preceituado na legislação e no instrumento de convênio, deixando o concedente de identificar possíveis irregularidades e de poder adotar medidas corretivas para a prevenção de novos problemas em convênios futuros.

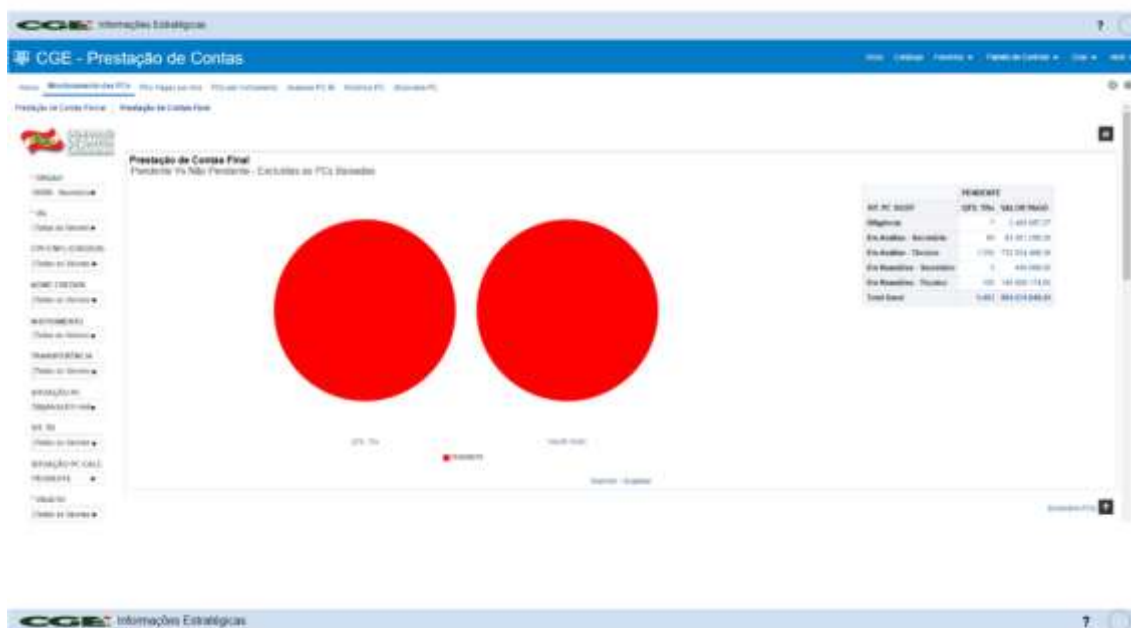
**Figura 10 – Controle da análise das prestações de contas parciais efetuado pela CGE
Prestação de Contas Parcial**



Fonte: encaminhado pela CGE via e-mail.

Em outro gráfico – Figura 11 – a CGE levantou que, no mesmo período, 1.643 prestações de contas finais estão pendentes de análise pelo mesmo motivo, isto é, o concedente deixou de analisar as prestações contas no prazo legal. Aqui os valores somam R\$ 964.634.848,49, ou seja, quase um bilhão de reais de recursos públicos repassados ao conveniente sem que a SES se manifestasse sobre a sua aplicação.

**Figura 11 – Controle da análise das prestações de contas finais efetuado pela CGE
Prestação de Contas Final**



Fonte: encaminhado pela CGE via e-mail.

Como evidência, buscou-se na lista de processos de prestação de contas encaminhada pela Gecot, em resposta ao item 06 da Requisição encaminhada pelo Ofício TCE/DAE nº 2426/2023 (fls. 1269-1272), as informações a respeito dos processos relacionados na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Amostra de análises de prestações de contas em atraso

PROCESSO	DATA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	DATA DA INSERÇÃO DO RELATÓRIO DE ANÁLISE	ATRASO EM DIAS
SCC 00019916/2020 (PC Parcial)	30/12/2020	25/10/2022	664
SCC 00008811/2022 (PC Final)	24/05/2022	10/03/2023	290
SCC 00003744/2020 (PC Parcial)	20/03/2020	31/08/2022	894
SCC 00014148/2022 (PC Final)	08/09/2022	27/03/2023	200

Fonte: dados extraídos do SGP-e

Da análise a respeito dos processos verificados acima, apurou-se atrasos variando entre 200 e 894 dias na análise das prestações de contas, contados a partir da entrega dos documentos para prestação de contas pelo conveniente.

Como causas do presente achado identifica-se a omissão da Gecot na utilização da funcionalidade “Acompanhar Prazos Prestação de Contas e Análise”, do módulo Transferência, do Sigef, bem como a prática manual do controle dos prazos parcial e final da prestação de contas efetuado por meio de planilha eletrônica. Contribui também para o atraso na análise o fato de não existir alertas automáticos no sistema que informem que as análises das prestações de contas estão fora do prazo legal.

Os efeitos do atraso na análise das prestações de contas recaem sobre o conveniente e, conseqüentemente, sobre o cidadão, pois tem como grave repercussão o bloqueio das parcelas subsequentes de recursos, impedindo a prestação de serviços públicos a ele transferidos por conta do convênio.

Então, **sugere-se determinar à SES:**

- Realizar minucioso levantamento de todos os processos de prestação de contas em atraso e, posteriormente, estabelecer cronograma detalhado e implementar ações, indicando prazos e responsáveis, com o objetivo de colocar em dia a análise das prestações de contas dos convênios, em cumprimento ao art. 66, § 2º, do Decreto (estadual) nº 127/2011.

Além da determinação supramencionada, **sugere-se recomendar à SES:**

- Utilizar sistema informatizado para controle de prazos relacionados à análise da prestação de contas, que aumentem a produtividade profissional e previna erros e transgressões humanas.

Além da recomendação supramencionada à SES, **sugere-se recomendar à CGE:**

- Realizar o controle e a avaliação do cumprimento do cronograma e das ações implementadas pela SES com o objetivo de colocar em dia a análise das prestações de contas dos convênios em atraso, dando o suporte necessário e comunicando periodicamente a Secretaria sobre os resultados apurados.

Como benefícios espera-se que a SES, ao cumprir o prazo legal para análise das prestações de contas, regularize a transferência de recursos aos convenientes, possibilitando a continuidade da prestação de serviços públicos a eles transferida via convênio, evitando, conseqüentemente, a possibilidade de causar danos ao erário, em virtude do descumprimento ao pactuado nos convênios.

2.5.2.1 Comentários dos gestores

Em manifestação sobre o achado 2.5.2 – Atraso na análise das prestações de contas, especialmente em transferências de recursos parceladas que ultrapassam significativamente os prazos estabelecidos pelo Decreto (estadual) nº 127/2011 – a SES informou que está realizando um levantamento das prestações de contas em atraso e elaborando um plano de ação em conjunto com a CGE. Além disso, mencionou que está aprimorando um painel para controle dos prazos, utilizando a base de dados do SC Transferências (fl. 37645). Esta situação foi confirmada pela CGE na folha 37661.

Subseqüentemente, a CGE encaminhou a Informação CGE nº 0346/2024 (fls. 37852-37858), referente ao levantamento das prestações de contas de convênios da SES que carecem de análise. Contudo, trata-se apenas de um diagnóstico da situação em atraso, devendo a CGE, ainda, estabelecer um procedimento para avaliar e controlar as ações implementadas pela SES para o cumprimento do cronograma para colocar esse atraso em dia.

2.5.2.2 Análise dos comentários dos gestores

Embora tenham sido observados avanços na implementação da recomendação proposta à CGE, a elaboração do Plano de Ação em conjunto com a SES ainda está em

curso. Diante disso, as manifestações da SES e da CGE corroboram o entendimento deste Tribunal, justificando a manutenção da determinação sugerida (subitem 3.2.1.8) e das recomendações sugeridas (subitens 3.2.2.9 e 3.4.1.3) constantes no Relatório DAE nº 037/2023.

2.5.3 Ausência de manifestação fundamentada efetuada pela SES nos Pareceres Técnicos da Contabilidade de maneira a abordar todos os aspectos relacionados à prestação de contas

Segundo o Decreto (estadual) nº 127/2011, na análise do processo de prestação de contas das transferências de recursos por meio de convênio cumpre à SES manifestar-se fundamentadamente sobre os itens elencados no art. 66 a seguir transcritos:

- Art. 66. Incumbe ao concedente analisar a aplicação dos recursos transferidos ao conveniente e se manifestar, fundamentadamente, sobre
- I – regular aplicação dos recursos no objeto;
 - II – observância na aplicação dos recursos dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e impessoalidade e das normas regulamentares editadas pelo concedente;
 - III – cumprimento do plano de trabalho e das disposições conveniadas;
 - IV – regularidade dos documentos comprobatórios da despesa e da composição da prestação de contas;
 - V – execução total ou parcial do objeto;
 - VI – aplicação total ou parcial da contrapartida;
 - VII – devolução ao concedente de eventual saldo de recursos não aplicados no objeto do repasse, inclusive os decorrentes de receitas de aplicações financeiras;
 - VIII – atingimento da finalidade pactuada; e
 - IX – outros aspectos relevantes.

No mesmo sentido também prescreve esta Corte de Contas, por meio da Instrução Normativa nº TC-014/2012⁹¹, quando indica que o parecer técnico emitido pelo concedente deve ser fundamentado, como segue:

- Art. 47. As prestações de contas de recursos concedidos a título de adiantamento, subvenções, auxílios e contribuições serão analisadas pelo concedente, que emitirá parecer técnico fundamentado⁹².
- § 1º O Parecer de que trata o caput concluirá pela regularidade ou irregularidade da prestação de contas, devendo considerar, dentre outros aspectos e conforme o caso:
- I – a regular aplicação dos recursos nas finalidades pactuadas;
 - II- a observância, na aplicação dos recursos, dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, impessoalidade e das normas regulamentares editadas pelo concedente;
 - III – o cumprimento do plano de trabalho;

⁹¹ Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2014-2012%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 27 fev. 2025.

⁹² Instrução Normativa nº TC-014/2012 - Seção IV - Da análise das prestações de contas pelo concedente. Art. 60. Aplicam-se às prestações de contas de convênio ou instrumento congênere celebrados entre entes públicos, as disposições constantes dos arts. 47 a 49 desta Instrução Normativa.

- IV – a regularidade dos documentos comprobatórios da despesa e da composição da prestação de contas;
- V – execução total ou parcial do objeto;
- VI - aplicação total ou parcial da contrapartida;
- VII – eventual perda financeira em razão não aplicação dos recursos no mercado financeiro para manter o poder aquisitivo da moeda;
- VIII - devolução, ao concedente, de eventual saldo de recursos não aplicados no objeto de repasse, inclusive os decorrentes de receitas de aplicações financeiras.

Importante salientar, de início, que a manifestação do concedente no processo de prestação de contas é um ato administrativo que consiste em justificar, de forma explícita e fundamentada, se a entidade conveniente utilizou corretamente os recursos repassados e se cumpriu as obrigações estabelecidas no instrumento de convênio. Assim, esta manifestação tem por objetivo garantir a transparência, legalidade, legitimidade, economicidade e impessoalidade dos atos relativos ao convênio propriamente dito, bem como da aplicação dos recursos transferidos, protegendo o interesse público e evitando possíveis questionamentos futuros. Importante ressaltar que, por ser um ato administrativo, a manifestação de que trata o citado dispositivo legal produz efeitos jurídicos em relação a terceiros ou à própria administração pública. Ou seja, quanto mais detalhada for a análise e, por consequência, o parecer sobre a aplicação dos recursos transferidos, maior segurança jurídica terá a administração a respeito do resultado do convênio.

Desse modo, nos relatórios de prestação de contas relativos à transferência de recursos públicos por meio de convênio, na forma do artigo 66 acima, compete à SES realizar uma avaliação criteriosa da documentação apresentada pela entidade beneficiária, citando os documentos que foram apresentados, a fim de verificar se as despesas e as atividades previstas no plano de trabalho e no cronograma estabelecido estão em conformidade com o objeto do convênio, a legislação e as normas infralegais estabelecidas.

Aliás, com relação à análise da documentação encaminhada nos processos de prestação de contas pelo conveniente, é importante lembrar que a IN nº14/2012 enumera em seus anexos uma sequência de documentos que devem integrar os processos de transferência de recursos, bem como os de prestação de contas, os quais, como citado anteriormente, devem ser citados e avaliados criteriosamente.

Destaca-se que a análise da prestação de contas é uma etapa crucial para verificar se houve o cumprimento do plano de trabalho e das disposições conveniadas, com vistas à execução total do objeto. Portanto, é essencial que esta análise se encontre de forma explícita e fundamentada no parecer efetuado pela SES, em obediência ao caput do artigo 66 supra.

O parecer sobre a prestação de contas, de forma fundamentada, permite, por fim, verificar se a finalidade pactuada no convênio foi atingida.

Ante o exposto, verificou-se, na análise dos pareceres técnicos da Gecot⁹³, relativos aos processos constantes da planilha eletrônica de controle encaminhada por meio da resposta ao item 6 da requisição do Ofício TCE/DAE nº 2426/2023 (fls. 1269-1272), que as irregularidades, quando constatadas, de fato figuram no corpo do parecer e são tomadas ações junto ao conveniente para regularizá-las. Porém, quando regularizada a situação pelo conveniente, após as diligências efetuadas pela SES para solucioná-las, ou quando a prestação de contas analisada se mostra regular, à seguinte conclusão padrão, efetuada no Sigef e transportada para o SGP-e, é emitida pela Gecot:

“Da análise do processo de prestação de contas, constatou-se a presença de todos os elementos e formalidades exigidos pela legislação vigente. Quanto aos documentos apresentados, entende-se que eles comprovam adequadamente a aplicação dos recursos de acordo com as parcelas repassadas. Sendo assim, considera-se REGULAR em forma e conteúdo a presente prestação de contas”.

Referida conclusão é efetuada de forma habitual também nos demais processos em que o parecer é emitido pela regularidade, tendo em vista a ausência de anormalidades, carecendo, assim, de manifestação explícita e fundamentada a respeito dos aspectos abordados no Decreto. Desta forma, é necessário frisar que o parecer emitido pela Gecot, contendo as justificativas evidenciadas na prescrição normativa acima transcrita, deve estar presente não apenas nos processos de prestação de contas que contenham irregularidades, mas em todos os processos analisados, sejam eles regulares, irregulares ou regulares com ressalva, por conta dos efeitos jurídicos que os atos administrativos produzem.

Vale destacar que nos pareceres técnicos da Gecot também não há manifestação fundamentada sobre a tempestividade das prestações de contas, a não ser nos casos em que houve atraso, conforme a lista de processos apresentada em resposta ao item 4 da requisição. Ou seja, nos demais processos em que a prestação de contas foi entregue dentro do prazo previsto, a SES não se manifesta.

Entende-se, pois, que a tempestividade, além dos itens elencados no artigo 66, do Decreto (estadual) nº 127/2011, enquadra-se em um dos aspectos do inciso IX, pois trata-se de um tópico relevante na análise das circunstâncias que envolvem a prestação de contas, tanto é que o tema mereceu artigo próprio no referido Decreto, como segue:

⁹³ Processos de Prestação de Contas: SCC 00019916/2020, SCC 00008811/2022, SCC 00011149/2020 e SCC 00001364/2022.

Art. 67. Quando a prestação de contas não for apresentada no prazo ou o parecer técnico apontar irregularidades que ensejem dano ao erário, a inadimplência deverá ser registrada no SIGEF.

Parágrafo único. Nas hipóteses previstas no caput, a autoridade competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá adotar providências administrativas para regularização da pendência ou reparação do dano e, se for o caso, procederá à instauração da tomada de contas especial, na forma da legislação vigente.

Assim, importante que a manifestação fundamentada da Gecot verse também sobre a tempestividade da entrega da prestação de contas pelo conveniente, mesmo que esteja dentro do prazo regulamentar.

Como causa do presente achado verificou-se a ausência de padronização do processo de análise de prestação de contas, que traz como consequência análise realizada de forma genérica e sem fundamentação individualizada dos requisitos previstos na legislação.

Desta forma, **sugere-se determinar à SES:**

- Emitir pareceres de análise das prestações de contas de transferência de recursos por meio de convênio contendo, explícita e fundamentadamente, todos os aspectos elencados no art. 66 do Decreto (estadual) nº 127/2011, bem como aspectos definidos na Instrução Normativa nº TC-014/2012.

Dessa maneira espera-se que o parecer emitido pela Gecot se revista de transparência, legalidade e legitimidade, de forma a verificar se a entidade conveniente utilizou corretamente os recursos repassados e se cumpriu as obrigações estabelecidas no instrumento de convênio e na legislação pertinente, garantindo, assim, a segurança jurídica da manifestação do concedente sobre a prestação de contas encaminhada.

2.5.3.1 Comentários do gestor

Em resposta ao achado 2.5.3, referente à “Ausência de manifestação fundamentada efetuada pela SES nos Pareceres Técnicos da Contabilidade, de maneira a abordar todos os aspectos relacionados à prestação de contas”, a SES informou que está elaborando e revisando minutas de parecer e listas de verificação em conjunto com a CGE (fl. 37645).

2.5.3.2 Análise dos comentários do gestor

Diante da manifestação da SES, que corrobora o entendimento desta Corte de Contas, entende-se que a determinação sugerida no item 3.2.1.9 do Relatório DAE nº 037/2023 deve ser mantida.

2.5.4 Ausência de funcionalidade no módulo “SC Transferências” do Sigef que possibilite a emissão automática da comunicação a respeito dos resultados dos pareceres técnicos da Contabilidade e do Controle Interno

A comunicação ao conveniente a respeito dos resultados dos pareceres técnicos efetuados nos processos de convênio e de prestação de contas é de fundamental importância, seja qual for o resultado. O Decreto (estadual) nº 127/2011, em diversos dispositivos, deixa claro essa importância, trazendo consequências muitas vezes graves ao conveniente por não ser comunicado a respeito dos atos dos processos, especialmente sobre os resultados dos pareceres técnicos já citados.

Tanto é que, para a celebração de novos convênios o proponente deverá comprovar a regularidade das prestações de contas de recursos anteriormente recebidos (art. 24 do Decreto), bem como ficam os proponentes proibidos de firmarem novos convênios quando tenham prestações de contas anteriores reprovadas (art. 36 do Decreto), ou seja, nestes casos ele deverá ter ciência, ser comunicado, a respeito dos resultados dos pareceres técnicos emitidos pelo concedente a fim de receber novos recursos públicos, informando-o sobre a regularidade ou não dos processos de prestação de contas de convênios anteriores. Eis os citados dispositivos normativos:

Art. 24. Para a celebração de convênio, o proponente deverá comprovar ou apresentar:
I - regularidade relativa à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos;

[...]

Art. 36. Ficam os concedentes proibidos de firmar convênio e de realizar repasse da primeira parcela ou parcela única a convenientes que:

[...]

II – tenham prestação de contas anterior reprovada, por qualquer motivo;

De igual forma, para que receba recursos de parcelas subsequentes em convênios já firmados, o conveniente precisa ser comunicado a respeito dos resultados das análises das prestações de contas das parcelas anteriores, conforme prescrito no parágrafo único do art. 51 e no art. 53 do referido Decreto, a seguir transcritos:

Art. 51. A transferência dos recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho.

Parágrafo único. Quando a liberação dos recursos ocorrer em 3 (três) ou mais parcelas, a terceira ficará condicionada à aprovação da prestação de contas referente à primeira parcela liberada, e assim sucessivamente.

[...]

Art. 53. A liberação das parcelas do convênio será suspensa no caso de descumprimento pelo conveniente de qualquer cláusula do convênio, especialmente quando verificado:

I - irregularidade na aplicação dos recursos;

II - atrasos não justificados no cumprimento das etapas programadas;

III - desvio de finalidade no objeto do convênio;

IV - ausência de informação dos pagamentos relativos à execução do convênio, conforme determina o art. 56 deste Decreto; e

V – a ocorrência de qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial, na forma da legislação aplicável à matéria.

Cabe, portanto, ao concedente, nos termos do art. 61 do Decreto (estadual) nº 127/2011, comunicar ao conveniente sobre as irregularidades apuradas na execução dos convênios, tendo em vista as consequências previstas no próprio artigo, qual seja, a suspensão da transferência de recursos.

Assim, em análise à resposta ao item 3 do Ofício TCE/DAE N° 2426/2023 (fls. 1269-1272), a Gerência de Contabilidade informa que não efetua comunicação aos convenientes em relação aos pareceres técnicos regulares ou regulares com ressalva, indicando que o conveniente pode verificar a situação da prestação de contas no sistema SigefWeb⁹⁴.

Em visita à CGE, a equipe de auditoria questionou se o Sigef faz alguma comunicação automática ao conveniente a respeito dos resultados dos pareceres técnicos da Contabilidade e do Controle Interno, sendo informado que essa funcionalidade não existe no sistema, mas se tratava de melhoria simples de se fazer e seria realizada sem problema com brevidade.

Registra-se, por meio das entrevistas realizadas e em consulta aos processos de prestação de contas no *SGP-e*, que realmente não há comunicação automática, mas nos casos de reprovação ou atraso na entrega das prestações de contas ou na observância de irregularidades nos processos, quando da análise, o servidor responsável emite comunicação oficial com vistas à informação ou regularização do apurado.

Em entrevista realizada com a Gecot, em 20/04/2023, pode-se confirmar que a comunicação a respeito da aprovação regular ou regular com ressalva das prestações de contas não é gerada pelo sistema e, somente no caso de prestações de contas irregular, a SES encaminha ofício ao responsável.

Corroborando o que foi apurado, conforme visita realizada no HHAO, em 03/04/2023, evidenciou-se que o hospital, para verificar os resultados dos pareceres técnicos, precisa acompanhá-los com certa frequência diretamente no Sigef, tendo em vista que não são informados a respeito da aprovação da prestação de contas. Contudo, apenas

⁹⁴ Disponível em: <http://sigefweb.sef.sc.gov.br/SIGEFWEBTRW/SEG/SIGEFPortal.aspx>. Acesso em: 27 fev. 2025.

nos casos em que há necessidade da apresentação de documentos complementares no processo é que são diligenciados, por *e-mail*, pela SES.

Da mesma forma, nas entrevistas realizadas no HMMKB, em 10 e 11/04/2023, no HRSP, em 21 e 22/04/2023 e no HRO, em 20 e 21/04/2023, evidenciou-se que não há comunicação do resultado da análise da prestação de contas, motivo pelo qual os convenentes necessitam acessar o Sigef semanalmente em busca da informação.

Como causa do achado apurou-se que o sistema não emite comunicações automáticas aos convenentes informando sobre o resultado dos pareceres da Gecot.

Os efeitos do achado residem no fato de que, além de o convenente ter que frequentemente checar o sistema na busca de informação sobre o resultado dos pareceres das prestações de contas, a ausência destas informações de maneira tempestiva pode impedir a celebração de novos convênios ou o recebimento de parcelas subsequentes de convênios já firmados, impactando negativamente na prestação de serviços públicos hospitalares ao cidadão.

Assim, **sugere-se recomendar à CGE:**

- Promover melhoria no módulo “SC Transferências” do Sigef inserindo funcionalidade que possibilite a emissão automática de comunicação ao convenente a respeito dos resultados dos pareceres técnicos da Contabilidade.

Dessa forma, espera-se que a comunicação regular ao convenente sobre os resultados das prestações de contas possibilite a celebração de novos convênios ou o recebimento de parcelas de recursos já firmados, garantindo assim a continuidade da prestação do serviço público transferido pelo ente federativo ao convenente.

2.5.4.1 Comentários do gestor

Em relação ao achado 2.5.4 – Ausência de funcionalidade no módulo “SC Transferências” do Sigef que possibilite a emissão automática da comunicação dos resultados dos pareceres técnicos da Contabilidade e do Controle Interno – a CGE informou que, em junho de 2023, foi implementada uma melhoria no sistema, permitindo o envio automático de *e-mails* quando a análise técnica das prestações de contas é concluída, tanto pelo técnico analista quanto pelo Secretário/Dirigente do órgão concedente dos recursos. No que diz respeito ao parecer do controle interno, os estudos para implementação dessa funcionalidade estão em andamento (fl. 37661).

Conforme informado pela CGE, estão em curso iniciativas para parametrizar no SCTRA o novo Decreto de Convênios e as alterações que regulamentam o Termo de Fomento/Colaboração. Nesse contexto, diversas demandas estão sendo solicitadas para adequações no Módulo de Transferências do SIGEF. No entanto, a etapa do parecer do Controle Interno atualmente não está contemplada no sistema, e tal ação poderia dificultar as evoluções em andamento, especialmente no que tange à redução do estoque de prestações de contas em análise. Portanto, a CGE declarou que a implementação da referida funcionalidade é inviável no curto prazo (fl. 37843).

2.5.4.2 Análise dos comentários do gestor

A implementação do envio automático de *e-mails* é um avanço significativo, pois agiliza a comunicação e promove maior transparência e controle. No entanto, as alterações funcionais implantadas não foram devidamente comprovadas nos autos. Em relação ao parecer do Controle Interno, devido à inviabilidade de implementação dessa funcionalidade no curto prazo, sugere-se a retirada dessa recomendação.

Contudo, recomenda-se a manutenção da recomendação relacionada ao parecer da Contabilidade, conforme subitem 3.4.1.4 do Relatório DAE nº 037/2023, uma vez que não foi comprovada sua implementação. Essa medida é essencial para assegurar a total conformidade com os requisitos legais e a eficácia do sistema contábil.

3 CONCLUSÃO

A auditoria operacional foi conduzida com o objetivo de avaliar a governança e a gestão das transferências de recursos financeiros do Estado, especificamente no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde (SES), para entidades filantrópicas que atendem ao Sistema Único de Saúde (SUS) por meio de convênios.

O trabalho teve início a partir de um levantamento realizado por este Tribunal de Contas (@LEV22/80045944) no Hospital Regional do Oeste (HRO), em Chapecó, que evidenciou a necessidade de uma auditoria detalhada sobre o processo de transferência de recursos públicos estaduais para entidades privadas vinculadas ao SUS.

Durante a fase de planejamento, foram formuladas cinco questões de auditoria, baseadas em estudos prévios, entrevistas e solicitações de informações. A fase de execução

incluiu análises documentais e entrevistas com gestores, resultando em diversos achados, que são resumidos a seguir.

A auditoria revelou que a SES não realiza estudos técnicos que avaliem a pertinência da transferência do gerenciamento de serviços de saúde para entidades privadas em vez de manter a gestão direta pelo Estado. A ausência de tais avaliações compromete a fundamentação técnica das decisões e pode levar a arbitrariedades e má alocação de recursos.

Identificou-se deficiências na análise técnica de mérito nos processos de convênios, com repasses de valores significativos sem verificação adequada da necessidade e pertinência do objeto. Isso pode resultar na alocação de recursos para áreas não prioritárias, enfraquecendo a estrutura do SUS. Além disso, observou-se a falta de diagnóstico para orientar os parlamentares na escolha de destinação de recursos por emendas parlamentares.

Constatou-se inicialmente que o fluxograma de processos da SES estava desatualizado e que foi revisto durante o decorrer deste trabalho. Além disso, a falta de sistematização e manualização das atividades e a ausência de educação continuada dificultam a gestão eficiente dos convênios. Observou-se também a desatualização do Decreto (estadual) nº 127/2011, que não refletia as reformas administrativas e as exigências atuais, porém este foi revisado e resultou no Decreto nº. 733/2024 que estabeleceu normas relativas à celebração de convênios para repasse de recursos financeiros do Poder Executivo Estadual.

A auditoria encontrou a falta de métricas e cláusulas essenciais nos instrumentos de convênios, o que compromete a capacidade de controlar e avaliar a qualidade dos serviços prestados e garantir segurança jurídica.

Foram identificados problemas na análise das prestações de contas, incluindo atrasos significativos e a falta de manifestação fundamentada nos pareceres técnicos. Além disso, a ausência de funcionalidades no sistema Sigef para comunicação automática dos resultados dos pareceres técnicos pode impactar negativamente a administração.

Os achados desta auditoria destacam a necessidade urgente de melhorias substanciais na gestão e controle das transferências de recursos públicos. Essas melhorias são essenciais para garantir a eficácia, a transparência e a conformidade com as normas legais e os princípios do SUS. As determinações e recomendações propostas visam otimizar a alocação dos recursos, assegurar a qualidade dos serviços prestados e promover uma administração mais eficiente e responsável.

Foi concedida aos gestores a oportunidade de se manifestarem sobre os achados da auditoria. Nesse sentido, pelas manifestações apresentadas, deixou-se de recomendar os itens 3.2.2.6, 3.4.1.1, 3.4.1.2 constantes do Relatório DAE 65/2024 pelas implementações ocorridas. Em relação aos outros itens, permaneceram inalterados.

Assim sendo:

I – Considerando que a auditoria operacional é o instrumento que tem por finalidade avaliar, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, os programas, projetos e atividades, considerados no seu conjunto, dos órgãos ou entidades que integram a Administração Pública, ou aqueles realizados pela iniciativa privada sob delegação, contrato de gestão ou congêneres e, por meio dessa avaliação, obter conclusões aplicáveis ao aperfeiçoamento desses programas, projetos e atividades, e à otimização da aplicação dos recursos públicos, sem prejuízo do exame da legalidade (art. 2º da Resolução nº TC-0176/2021);

II – Considerando que a auditoria operacional visa a fornecer novas informações, análises ou percepções e, quando apropriado, recomendações para aperfeiçoamento da gestão pública (art. 2º da Resolução nº TC-0176/2021);

III – Considerando a importância dos comentários e/ou justificativas dos gestores público acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, a fim de confirmar o diagnóstico e precisar as proposições ao jurisdicionado;

IV – Considerando que o Relatório de Auditoria, após o pronunciamento dos responsáveis, será encaminhado ao Conselheiro-Relator, ouvido o Ministério de Contas, para que seja proferida a decisão no Tribunal Pleno, contendo determinações e recomendações aos gestores públicos;

V – Considerando que o Tribunal Pleno poderá determinar aos responsáveis pela unidade auditada a apresentação de plano de ação para cumprimento das determinações e implementação das recomendações (art. 8º, III, da Resolução nº TC-0176/2021);

VI - Considerando que o plano de ação a ser apresentado pelo gestor será analisado por esta Diretoria e, se aprovado pelo Relator e ratificado pelo Tribunal Pleno, servirá de base para acompanhamento do cumprimento das determinações e da implementação das recomendações, em processo específico de monitoramento (art. 10º e parágrafo único do art. 12 da Resolução nº TC-0176/2021);

A Diretoria de Atividades Especiais sugere ao Exmo. Sr. Relator:

3.1 Conhecer o presente Relatório de Auditoria Operacional nº 065/DAE/2024 realizada na Secretaria de Estado da Saúde (SES) para avaliar a governança e a gestão das transferências de recursos financeiros do Estado mediante convênios, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde (SES), para as entidades filantrópicas que atendem ao Sistema Único de Saúde (SUS).

3.2 Determinar ao Secretário de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES) a apresentação de um Plano de Ação a este Tribunal de Contas, conforme modelo constante no Apêndice B deste Relatório de Auditoria Operacional nº 065/DAE/2024, no prazo de 30 dias, a contar da data da publicação da deliberação a ser proferida no Diário Oficial Eletrônico (*DOTC-e*), com fulcro no art. 8º, III, da Resolução nº TC-0176/2021, contendo as medidas a serem adotadas, os prazos para a adoção das providências e os responsáveis por cada ação, visando ao atendimento das seguintes determinações e recomendações:

3.2.1 Determinações à Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina:

3.2.1.1 Elaborar pareceres técnicos, prévios às celebrações e formalizações dos instrumentos de convênios, que permitam diagnosticar e concluir sobre a pertinência da transferência de recursos públicos às entidades filantrópicas, cuja análise leve em conta, entre outros fatores, a produção do SUS, as informações epidemiológicas e dados regionalizados de saúde do Estado, em conformidade com o art. 17 do Decreto (estadual) nº 127/2011 (subitem 2.2.1 deste Relatório);

3.2.1.2 Efetuar, previamente à celebração de convênios, a devida análise técnica acerca da compatibilidade dos orçamentos trazidos pelos proponentes e os valores praticados no mercado, em conformidade com o que determina o art. 17, VI, do Decreto (estadual) nº 127/2011 (subitem 2.2.3 deste Relatório);

3.2.1.3 Estabelecer cláusulas essenciais em seus termos de convênios, que abordem os seguintes assuntos (subitem 2.4.1 deste Relatório):

3.2.1.3.1 definição, de forma objetiva e precisa, do direito de propriedade de bens, serviços e/ou obras patrocinadas com recursos públicos estaduais, bem como a definição de suas destinações na conclusão ou extinção do termo, inclusive, se for o caso, a definição da possibilidade de reversão de bens e obras/reformas com retorno ao Concedente, em consonância com o preconizado nos arts. 23, I, e 37 da Constituição Federal; art. 17 a 19 c/c

o art. 113 da Lei (federal) nº 8.666/93, art. 76 e 77 c/c o art. 184 da Lei (federal) nº 14.133/2021, arts. 98 e 99 da Lei (federal) nº 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro), conforme subitem 2.4.1 deste Relatório;

3.2.1.3.2 vinculação da liberação da transferência de recursos financeiros públicos, integrais ou parciais, mediante a comprovação da existência de contrapartida (financeira ou não) de contribuição do Conveniente e, especialmente, em caso de transferências parceladas de recurso a comprovação da regular aplicação de contrapartida de parcela(s) anterior(es), conforme previsto nos arts. 2º, IX, X e XVIII, 14, V e X, 32, IV e XV, 38, 39 e 40 do Decreto (estadual) nº 127/2011 (subitem 2.4.1 deste Relatório); e

3.2.1.3.3 no caso de transferência de recursos financeiros para auxiliar no custeio e na manutenção dos serviços de saúde relacionado ao pagamento das despesas de pessoal (folha de pagamento, honorários médicos e entre outros), limites e travas necessárias que impeçam eventuais exageros e/ou abusos na concessão de reajustes e/ou revisões remuneratórias indiscriminadamente pelo Conveniente sem a aquiescência do(a) Concedente, conforme prevê o art. 65, II, “d”, c/c o art. 116 da Lei (federal) nº 8.666/93 (subitem 2.4.1 deste Relatório).

3.2.1.3.4 obrigações do Conveniente em (subitem 2.4.1 deste Relatório):

3.2.1.3.4.1 garantir, mediante percentuais mínimos razoáveis previamente estabelecidos, o acesso e a utilização de bens, de serviços e/ou de obras patrocinados, integralmente ou em parte, pelos cofres públicos aos usuários do SUS, divulgando os números desse acesso e dessa utilização periodicamente na internet, de acordo com o definido pelos arts. 9º a 11 da Lei Complementar Federal nº 187/2021 (subitem 2.4.1 deste Relatório);

3.2.1.3.4.2 verificar, antecipadamente a qualquer contratação, a regularidade e a idoneidade das pessoas físicas e/ou jurídicas fornecedoras de bens, prestadoras de serviços e/ou executoras de obras e, dependendo da situação encontrada, abstrair-se de contratar, segundo dispõem os arts. 49 e 50 do Decreto (estadual) nº 127/2011 (subitem 2.4.1 deste Relatório);

3.2.1.3.4.3 exigir a apresentação de documento fiscal (hábil, genuíno e autêntico), eletrônico ou não, dos bens fornecidos, dos serviços prestados e/ou de obras realizadas por terceiros, emitido em seu nome, devendo constar também: a identificação e a descrição detalhada da operação efetivada, a data adequada, o nome do(a) Concedente dos recursos

públicos transferidos, o número do Convênio e o número do procedimento de licitação/contratação se for o caso, conforme previsto no art. 63, §§ 1º e 2º, do Decreto (estadual) nº 127/2011 (subitem 2.4.1 deste Relatório);

3.2.1.3.4.4 realizar o pagamento das despesas junto a terceiros de acordo com o cronograma físico-financeiro pactuado, conseqüentemente dentro do prazo de vigência do convênio, e mediante o atesto que comprove o recebimento definitivo do objeto em consonância com o previsto no plano/proposta de trabalho, no projeto (básico ou executivo) e/ou no termo de referência estabelecido, segundo dispõem os arts. 54 a 57 do Decreto (estadual) nº 127/2011 (subitem 2.4.1 deste Relatório);

3.2.1.3.4.5 realizar conferência das movimentações financeiras realizadas na conta corrente de recebimento do recurso por meio de conciliação bancária, comparando as entradas e as saídas eventualmente ocorridas e juntando as respectivas comprovações necessárias, conforme preveem os arts. 54 a 57 do Decreto (estadual) nº 127/2011 (subitem 2.4.1 deste Relatório); e

3.2.1.3.4.6 garantir a todo cidadão o acesso a informações/dados relativos à aplicação dos recursos recebidos via o convênio firmado, além de manter canais de interface com a sociedade, utilizando a internet como meio principal, no sentido de promover a transparência pública dessas informações/dados, de acordo com preconizado pelo art. 37, caput, da Constituição Federal e pela Lei (federal) nº 12.527/2011 (subitem 2.4.1 deste Relatório).

3.2.1.3.5 proibições do Convenente em (subitem 2.4.1 deste Relatório):

3.2.1.3.5.1 contratar pessoa física e/ou jurídica em situações restritivas e/ou impeditivas, como: suspensão de licitar e/ou contratar com o Concedente, declarada inidônea para licitar e/ou contratar com o Poder Público, autora do plano/proposta de trabalho, do projeto (básico ou executivo) e/ou do termo de referência estabelecido, que tenha em seu quadro societário servidor e/ou dirigente do(a) Concedente, que tenha qualquer vínculo empregatício, contratual e/ou sócios em comuns com o próprio Convenente (princípio da impessoalidade e lei de licitações), em consonância com o previstos nos arts. 9º e 87 c/c o art. 116 da Lei (federal) nº 8.666/93 (subitem 2.4.1 deste Relatório);

3.2.1.3.5.2 pagar fornecedores de bens, prestadores de serviços e/ou executores de obras acima dos preços praticados no mercado, sem que haja prévia e justificada autorização

formal do(a) Concedente para isso, segundo prevê o art. 48, II, c/c o art. 116 da Lei (federal) nº 8.666/93;

3.2.1.3.5.3 pagar antecipadamente fornecedores de bens, prestadores de serviços e/ou a executores de obras/reformas, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente para isso, conforme definiram os arts. 124, II, “c”, e 145 da Lei (federal) nº 14.133/2021;

3.2.1.3.5.4 sacar em espécie na conta corrente de recebimento do recurso para pagamento de despesas, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente para isso, segundo dispõem os arts. 54 a 57 do Decreto (estadual) nº 127/2011 (subitem 2.4.1 deste Relatório); e

3.2.1.3.5.5 acrescentar contratos de bens, de serviços e/ou de obras acima dos percentuais legalmente permitidos, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente para isso, em consonância com o previsto no art. 65 c/c o art. 116 da Lei (federal) nº 8.666/93 (subitem 2.4.1 deste Relatório).

3.2.1.4 Consignar, nos instrumentos de convênios, métricas claras, mensuráveis, exequíveis e compatíveis com a realidade dos objetos conveniados para transferência de recursos financeiros do Estado, a partir de medidas quantitativas e/ou qualitativas, que permitam controlar e avaliar – periodicamente e ao longo do tempo (sem vínculo a vigência do termo de convênio) – se os recursos públicos transferidos ao Conveniente proporcionaram maior produtividade e/ou melhoria dos serviços de saúde prestados pelos Convenientes aos usuários do SUS, além de prever aspectos que sujeitem o Conveniente a penalização em caso de descumprimento dessas métricas fixadas, com fulcro no art. 37, caput e §16, da Constituição Federal, no art. 16, caput, da Constituição Estadual, no arts. 14, 68 e 69 do Decreto (estadual) nº 127/2011 (subitem 2.4.2 deste Relatório);

3.2.1.5 Firmar convênios somente quando as propostas de trabalho apresentem (subitem 2.5.1 deste Relatório):

3.2.1.5.1 objetos descritos de forma objetiva, clara, precisa e mensurável, de maneira que se possa entender o que se pretende realizar e/ou obter com a pactuação do convênio, nos termos dos arts. 2º, IX, 14 e 32, I e VII, do Decreto (estadual) nº 127/2011 (subitem 2.5.1 deste Relatório); e

3.2.1.5.2 cronograma de execução do objeto e de desembolso detalhados, de acordo com as etapas e tarefas a serem realizadas, de maneira objetiva e mensurável, conforme

previsto nos arts. 22, I, e 23 do Decreto (estadual) nº 127/2011, de forma que permita à SES a verificação com clareza e precisão se os recursos foram utilizados conforme o pactuado, em consonância com os arts. 58, 59 e 66 do mesmo Decreto (subitem 2.5.1 deste Relatório).

3.2.1.6 Elaborar Termos de Convênio que contenham, no mínimo (subitem 2.5.1 deste Relatório):

3.2.1.6.1 objetos descritos de forma objetiva, clara, precisa e mensurável, de maneira que permita ao concedente compreender detalhadamente o que o conveniente pretende realizar ou obter com a pactuação do convênio, conforme o art. 14, incisos I e II, art. 17, incisos I e VII, art. 32, inciso I, art. 59, inciso II, e art. 66, V, do Decreto (estadual) nº 127/2011 (subitem 2.5.1 deste Relatório); e

3.2.1.6.2 cronograma de execução do objeto e de desembolso detalhados, de acordo com as etapas e tarefas a serem executadas, de maneira objetiva e mensurável, conforme previsto nos arts. 22, I, e 23 do Decreto (estadual) nº 127/2011, de forma que permita à SES verificar com precisão se os recursos foram utilizados para pagamento das despesas que deveriam constar do cronograma previsto no plano de trabalho como também no convênio, em cumprimento aos arts. 58, 59 e 66 do mesmo Decreto (subitem 2.5.1 deste Relatório).

3.2.1.7 Definir cláusula nos termos de convênio obrigando o conveniente a dar a devida publicidade, de forma detalhada e especialmente em site oficial da entidade, a respeito do recebimento e da aplicação do recurso público recebido, exigindo-se a comprovação dessa publicidade nas prestações de contas, em conformidade com o princípio da publicidade, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c os arts. 48, parágrafo único, I, e 48-A, I, da Lei Complementar (federal) nº 101/2000 e no art. 46 do Decreto (estadual) nº 127/2011 (subitem 2.5.1 deste Relatório);

3.2.1.8 Realizar minucioso levantamento de todos os processos de prestação de contas em atraso e, posteriormente, estabelecer cronograma detalhado e implementar ações, indicando prazos e responsáveis, com o objetivo de colocar em dia a análise das prestações de contas dos convênios, em cumprimento ao art. 66, § 2º, do Decreto (estadual) nº 127/2011 (subitem 2.5.2 deste Relatório); e

3.2.1.9 Emitir pareceres de análise das prestações de contas de transferência de recursos por meio de convênio contendo, explícita e fundamentadamente, todos os aspectos elencados no art. 66 do Decreto (estadual) nº 127/2011, bem como aspectos definidos na Instrução Normativa nº TC-014/2012 (subitem 2.5.3 deste Relatório).

3.2.2 Recomendações à Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina:

3.2.2.1 Realizar, previamente à transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para entidades privadas, estudos técnicos que justifiquem que essa transferência se mostra a melhor alternativa frente à prestação direta pelo Estado, contendo no mínimo análise de custos e indicadores oficiais de saúde (subitem 2.1.1 deste Relatório);

3.2.2.2 Realizar, nos casos do Hospital e Maternidade Marieta Konder Bornhausen (HMMKB), em Itajaí, do Hospital Hélio Anjos Ortiz (HHAO), em Curitibanos, do Hospital Regional São Paulo (HRSP), em Xanxerê, e do Hospital Regional do Oeste (HRO), em Chapecó, cessionários de imóveis do Estado, estudos técnicos atuais que justifiquem que a transferência do gerenciamento para entidade privada se mostra a melhor alternativa frente à prestação direta pelo Estado, contendo no mínimo análise de custos e indicadores oficiais de saúde (subitem 2.1.1 deste Relatório);

3.2.2.3 Realizar, no caso de os estudos técnicos concluírem pela vantajosidade na transferência do gerenciamento dos serviços públicos de saúde às entidades privadas, a reavaliação periódica e a readequação dos instrumentos formalizadores da transferência, estabelecendo métricas que proporcionem maior produtividade e melhoria na qualidade dos serviços prestados aos usuários do SUS (subitem 2.1.1 deste Relatório);

3.2.2.4 Formalizar a devida motivação administrativa, anexando-a aos processos de convênio, nos casos em que a decisão final de celebrar e formalizar, ou não, o instrumento deixar de acompanhar os pareceres técnicos do setor competente pela análise da pertinência da transferência do recurso público, em consonância com os princípios constitucionais que regem a administração pública, constantes do arts. 37, *caput*, e 70 da Constituição Federal de 1988, e em analogia ao que previsto no art. 50, § 1º, da Lei (federal) nº 9.784/99 (subitem 2.2.1 deste Relatório);

3.2.2.5 Elaborar, dando a devida publicidade, diagnóstico que contenha lista de objetos prioritários e banco de projetos aptos a recebimento de recursos públicos estaduais, fundamentado em estudos técnicos, com a finalidade de subsidiar a decisão dos(as) parlamentares na escolha da destinação desses recursos via emendas parlamentares impositivas (subitem 2.2.2, em especial o subitem 2.2.2.4, deste Relatório);

3.2.2.6 Elaborar manuais, procedimentos operacionais padrão (POPs), formulários e *check-lists* – com informações básicas mínimas – relacionados ao processo de

Convênio, preferencialmente em arquivos digitais, que sirvam de guias de instrução e orientações aos servidores da área, levando em conta as características e competências de cada grupo das unidades envolvidas, periodicamente atualizados e em observância permanente às diretrizes da Controladoria-Geral do Estado (subitem 2.3.2 deste Relatório);

3.2.2.7 Elaborar programa de treinamento – presencial e/ou à distância –, para capacitar os profissionais envolvidos no processo de convênios em todas as suas etapas (proposição, celebração e formalização, execução, e prestação de contas), repetindo-se periodicamente (subitem 2.3.3 deste Relatório); e

3.2.2.8 Utilizar sistema informatizado para controle de prazos relacionados à análise da prestação de contas, que aumentem a produtividade profissional e previna erros e transgressões humanas (subitem 2.5.2 deste Relatório).

3.3 Determinar ao Secretário de Estado da Casa Civil de Santa Catarina (SCC) a apresentação de um Plano de Ação a este Tribunal de Contas, conforme modelo constante no Apêndice B deste Relatório de Auditoria Operacional nº 065/DAE/2024, no prazo de 30 dias, a contar da data da publicação da deliberação a ser proferida no Diário Oficial Eletrônico (*DOTC-e*), com fulcro no art. 8º, III, da Resolução nº TC-0176/2021, contendo as medidas a serem adotadas, os prazos para a adoção das providências e os responsáveis por cada ação, visando ao atendimento das seguintes recomendações:

3.3.1 Recomendações à Secretaria de Estado da Casa Civil de Santa Catarina:

3.3.1.1 Encaminhar ao Poder Legislativo Estadual, quando do envio do projeto da Lei Orçamentária Anual, diagnóstico realizado pela SES que contenha lista de objetos prioritários e banco de projetos aptos ao recebimento de recursos públicos estaduais, fundamentado em estudos técnicos, com a finalidade de subsidiar a decisão dos parlamentares na escolha da destinação desses recursos via emendas parlamentares impositivas (subitem 2.2.2, em especial subitem 2.2.2.4, deste Relatório); e

3.3.1.2 Realizar estudo acerca da pertinência de encaminhar ao Poder Legislativo Estadual, quando do envio do projeto da Lei Orçamentária Anual, lista de objetos prioritários e banco de projetos dos demais órgãos e entidades públicas estaduais aptos ao recebimento de recursos públicos por meio de emendas parlamentares impositivas, conforme as boas

práticas apresentadas no presente relatório (subitem 2.2.2, em especial subitem 2.2.2.4, deste Relatório).

3.4 Determinar ao Controlador-Geral do Estado de Santa Catarina (CGE) a apresentação de um Plano de Ação a este Tribunal de Contas, conforme modelo constante no Apêndice B deste Relatório de Auditoria Operacional nº 065/DAE/2024, no prazo de 30 dias, a contar da data da publicação da deliberação a ser proferida no Diário Oficial Eletrônico (*DOTC-e*), com fulcro no art. 8º, III, da Resolução nº TC-0176/2021, contendo as medidas a serem adotadas, os prazos para a adoção das providências e os responsáveis por cada ação, visando ao atendimento das seguintes recomendações:

3.4.1 Recomendações à Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina:

3.4.1.2 Realizar o controle e a avaliação do cumprimento do cronograma e das ações implementadas pela SES com o objetivo de colocar em dia a análise das prestações de contas dos convênios em atraso, dando o suporte necessário e comunicando periodicamente a Secretaria sobre os resultados apurados (subitem 2.5.2 deste Relatório); e

3.4.1.3 Promover melhoria no módulo “SC Transferências” do Sigef inserindo funcionalidade que possibilite a emissão automática de comunicação ao conveniente a respeito dos resultados dos pareceres técnicos da Contabilidade (subitem 2.5.4 deste Relatório).

3.5 Determinar ao Procurador-Geral do Estado de Santa Catarina (PGE) a apresentação de um Plano de Ação a este Tribunal de Contas, conforme modelo constante no Apêndice B deste Relatório de Auditoria Operacional nº 065/DAE/2024, no prazo de 30 dias, a contar da data da publicação da deliberação a ser proferida no Diário Oficial Eletrônico (*DOTC-e*), com fulcro no art. 8º, III, da Resolução nº TC-0176/2021, contendo as medidas a serem adotadas, os prazos para a adoção das providências e os responsáveis por cada ação, visando ao atendimento da seguinte recomendação:

3.5.1 Realizar estudo jurídico acerca da aparente inconstitucionalidade das normas estaduais que estabelecem limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamares diferentes do imposto pelo art. 166 da Constituição Federal de 1988, levando em conta o posicionamento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de

Inconstitucionalidade nº 6670 MC/DF, e, se for o caso, propor medidas para correção dos percentuais da norma estadual (subitem 2.2.2, em especial subitem 2.2.2.1, deste Relatório).

3.6 Determinar à Diretoria de Atividades Especiais (DAE) o monitoramento do cumprimento das deliberações exaradas no presente processo de auditoria operacional, nos termos do parágrafo único do art. 8º, art. 12, e parágrafos 1º e 2º do art. 13, da Resolução nº TC- 0176/2021.

3.7 Determinar o encerramento deste processo, após decisão singular do Relator sobre os planos de ações apresentados pelos Gestores, ratificada pelo Tribunal Pleno, com sua vinculação ao(s) futuro(s) processo(s) de monitoramento a ser(em) atuado(s) no momento oportuno, conforme preveem o parágrafo único do art. 8º, art. 10, art. 11, parágrafo único do art. 12 e art. 13 da Resolução nº TC- 0176/2021.

3.8 Dar ciência do Relatório de Auditoria Operacional nº 065/DAE/2024, do Parecer do MPTC, do relatório e voto do Relator e da decisão que for proferida à Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES), Secretaria de Estado da Casa Civil de Santa Catarina (SCC), Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina (CGE) e Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina (PGE).

Diretoria de Atividades Especiais, em 27 de fevereiro de 2025.

RENATO COSTA
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo:

ROSEMARI MACHADO
Auditora Fiscal de Controle Externo
Chefe de Divisão



ALEXANDRE THIESEN BECSI
Auditor Fiscal de Controle Externo
Coordenador de Controle

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator Conselheiro
Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, ouvido preliminarmente o Ministério Público de Contas.

MICHELLE FERNANDA DE CONTO EL ACHKAR
Auditora Fiscal de Controle Externo
Diretora da DAE

A partir do fluxograma, elaborado pela equipe de auditoria e constante da Figura 12, descreve-se o passo a passo do processo de Convênio levantado junto à SES:

1 – Início do processo de transferência de recursos públicos estaduais mediante convênio no âmbito da SES.

1.1 – Enviar à SCC arquivo *excel* com as EPIs: uma das formas de iniciar o processo de transferência especial mediante convênio é quando a Alesc envia à SCC elementos definidores das emendas parlamentares impositivas (EPIs), previstas na LOA, para execução por parte do Poder Executivo Estadual.

1.2 – Solicitar, formalmente, ao Estado recursos à saúde pública: outra forma de iniciar o processo de transferência mediante convênio é quando o proponente faz formalmente solicitação de recursos públicos à SCC, como intermediária ou diretamente à SES.

2.1 – Receber, de forma intermediária, a solicitação recursos públicos: a SCC recebe a solicitação do proponente, de forma intermediária, e encaminha à SES.

2.2 – Receber a solicitação de recursos à saúde pública: a SES recebe a solicitação do proponente para providências.

3 – Analisar preliminarmente a pertinência da solicitação: A SES realizar análise preliminar quanto à pertinência da solicitação realizada, principalmente verificando que a solicitação é apropriada à finalidade a que se destina entre outros fatores.

4 – Comunicar à impertinência da solicitação: não sendo pertinente a solicitação, a SES comunica à SCC, caso esta esteja intermediando a solicitação, ou diretamente ao Proponente.

4.1 – Encaminhar informação à SCC para intermediação: a SES encaminha o comunicado de impertinência da solicitação à SCC, para que esta Secretaria encaminhe, de forma intermediária, ao Proponente.

4.1.1 – Comunicar ao Proponente a impertinência da solicitação: a SCC encaminha o comunicado de impertinência da solicitação ao Proponente, que pode reavaliar o pedido e realizar novo a partir de então.

4.2 – Encaminhar comunicação direto ao Proponente: a SES encaminha o comunicado de impertinência da solicitação diretamente ao Proponente, que pode reavaliar o pedido e realizar novo a partir de então.

5 – Analisar se a solicitação contém dados, infs. e docs. necessários: a SES verifica se a solicitação está adequada ou não em relação aos requisitos mínimos para sua análise, especialmente quanto aos dados, as informações e os documentos que possam subsidiar e justificar a solicitação realizada.

6 – Diligenciar em busca de dados, infs. e/ou docs. necessários: não sendo adequada a solicitação, a SES comunica à SCC, caso esta esteja intermediando a solicitação, ou diretamente ao Proponente.

6.1 – Encaminhar diligência à SCC para intermediação: a SES encaminha a diligência à SCC, para que esta Secretaria encaminhe, de forma intermediária, ao Proponente.

6.2 – Encaminhar diligência direto ao Proponente: a SES encaminha a diligência diretamente ao Proponente, que pode adequar sua solicitação, inclusive complementando-a.

7 – Adequar a solicitação à diligência realizada: momento em que o Proponente pode adequar sua solicitação, inclusive complementando-a, e, depois devolvê-la para prosseguir na análise da SES.

8 – Reenviar solicitação atendendo à diligência: a proposta pode ser devolvida pelo Proponente direto à SES, se não houver a intermediação da solicitação pela SCC.

9 – Reenviar à SES solicitação atendendo à diligência: a proposta é devolvida pelo Proponente à SCC, em virtude desta Secretaria ter intermediado a solicitação, que depois reenviar a solicitação adequada à SES.

10 – Solicitar os dados da classificação orçamentária: a SES solicita ao setor competente do órgão a classificação orçamentária necessária a criação do Programa de Transferência no Sigef.

11 – Criar (ou Corrigir) Progr. Transferência no Sigef: a SES cria no Sigef o Programa de Transferência correspondente à solicitação realizada.

12 – Encaminhar à SCC publicação Progr. de Transferência: a SES encaminha à SCC solicitação de publicação do Programa de Transferência.

13 – Analisar o Progr. Transferência enviado pela SES: a SCC análise o Programa de Transferência criado pela SES e verifica se é o caso de análise de mérito.

14 – Realizar a análise do mérito do Progr. Transferência: a SCC faz a análise de mérito acerca do Programa de Transferência criado pela SES.

14.1 – Comunicar ao Proponente a impertinência da solicitação: em caso de análise de mérito desfavorável, a SCC comunica ao Proponente a impertinência da solicitação.

15 – Realizar análise de atendimento aos requisitos legais: não havendo a análise do mérito, a SCC analisa o atendimento do Programa de Transferência aos requisitos legais.

15.1 – Devolver para correções necessárias: não sendo atendidos os requisitos legais, a SCC devolve à SES o Programa de Transferência para as devidas correções.

16 – Publicar Progr. Transferência e Comunicar o Proponente: atendidos os requisitos legais, a SCC publica o Programa de Transferência e comunica ao Proponente.

17 – Progr. Transf. (com/sem edital) disponível Portal SCTransf.: a SCC com a publicação, disponibiliza o Programa de Transferência no portal “SC Transferências”.

18 – Cadastrar (ou Complementar) Proposta de Transferência: publicado e disponibilizado o Programa de Transferência, o Proponente faz o cadastro da sua proposta.

19 – Realizar análise técnica da Proposta Transf.: a SES realiza a análise técnica da Proposta Transferência apresentada pelo Proponente.

20 – Diligenciar em busca de dados, infs. e/ou docs. necessários: havendo necessidade de dados, informações e/ou documentos a SES diligência direto ao Proponente ou envia à SCC para fazer esse contato.

21 – Encaminhar diligência direto ao Proponente: a SES encaminha diligência direto ao Proponente para buscar dados, informações e/ou documentos.

22 – Encaminhar diligência à SCC para intermediação: no caso que houve a intermediação da SCC, a SES encaminha a diligência aquela Secretaria que comunica ao Proponente.

22.1 – Encaminhar diligência ao Proponente: a SCC encaminha a diligência da SES ao Proponente, uma vez que intermediou a solicitação.

23 – Realizar análise de mérito da Proposta Transf.: feitas as correções e supridas as necessidades da diligência, a SES passa a fazer a análise do mérito da Proposta Transferência apresentada pelo Proponente.

24 – Comunicar a decisão de mérito desfavorável: em caso de decisão do mérito desfavorável, a SES comunica direto ao Proponente ou envia à SCC para fazer esse contato.

24.1 – Comunicar a decisão mérito Proponente: a SES comunica direto ao Proponente a decisão do mérito desfavorável.

24.2 – Comunicar à SCC da decisão mérito desf.: a SES comunica à SCC a decisão desfavorável do mérito para que seja comunicado ao Proponente, por ter feito a intermediação da solicitação.

24.2.1 – Comunicar o Proponente da decisão mérito desf.: a SCC comunica a decisão desfavorável do mérito para que seja comunicado ao Proponente.

25 – Elaborar (ou Corrigir) a minuta do termo convênio: com a decisão favorável de mérito, a SES elabora a minuta do termo de convênio.

26 – Realizar análise jurídica e Emitir parecer jurídico: a partir da minuta do termo de convênio, a SES realiza análise jurídica e emite parecer jurídico dando o “de acordo” ou não. Com objeções jurídicas, a minuta retorna para correções.

27 – Realizar o pré-empenho: com a minuta “de acordo” com os ditames legais, realiza-se o pré-empenho.

28 – Analisar a regularidade cadastral/fiscal do Proponente: feito o pré-empenho, a SES analisa a regularidade cadastral e fiscal do Proponente.

29 – Diligenciar em busca da regularização necessária: havendo necessidade de dados, informações e/ou documentos a SES diligência direto ao Proponente ou envia à SCC para fazer esse contato.

29.1 – Encaminhar diligência à SCC para intermediação: no caso que houve a intermediação da SCC, a SES encaminha a diligência aquela Secretaria que comunica ao Proponente.

29.1.1 – Encaminhar diligência ao Proponente: a SCC encaminha a diligência da SES ao Proponente, uma vez que intermediou a solicitação.

29.2 – Encaminhar diligência direto ao Proponente: a SES encaminha diligência direto ao Proponente para buscar dados, informações e/ou documentos.

29.3 – Regularizar situação apontada pela SES: o Proponente pode regularizar sua situação de acordo com o apontado pela SES para prosseguimento de sua Proposta de Transferência.

30 – Empenhar a despesa pública definida: verificada a regularidade do Proponente, passa-se a empenhar a despesa pública definida para Proposta de Transferência apresentada.

31 – Elaborar o termo de convênio: com todas as informações, inclusive Plano de Trabalho, elabora-se o termo de convênio definitivo.

32 – Comunicar a necessidade de assinatura do Proponente: elaborado o termo de convênio, colhe-se as assinaturas das partes. Começa-se com o Proponente.

32.1 – Comunicar à SCC necessidade de assinatura do Proponente: se a solicitação foi intermediária pela SCC, é esta Secretaria que comunica ao Proponente a necessidade de assinatura.

32.1.1 – Comunicar ao Proponente da assinatura do termo convênio: a SES comunica diretamente ao Proponente a necessidade de assinatura.

33 – Assinar o termo de convênio: o Proponente assina o termo de convênio, passando a denominar-se Convenente.

34 – Colher a assinatura da autoridade competente: a SES colhe a assinatura da autoridade competente no termo de convênio, passando o órgão a ser tratado como Concedente.

35 – Enviar à SCC lauda de publicação no Diário Oficial: colhidas as assinaturas das partes, a SES envia à SCC lauda de publicação no Diário Oficial.

36 – Providenciar publicação no Diário Oficial: a SCC providencia a publicação no Diário Oficial.

37 – Abrir automaticamente a conta corrente Banco do Brasil: publicado o extrato do termo de convênio, abre-se automaticamente a conta corrente especial no Banco do Brasil.

38 – Informar da abertura de conta corrente ao Convenente: a SES informa a SCC, se intermediadora da solicitação, ou diretamente ao Convenente sobre a abertura da conta corrente.

38.1 – Comunicar à SCC abertura de conta corrente ao Convenente: a SES informa a SCC, se intermediadora da solicitação, ou diretamente ao Convenente a abertura da conta corrente.

38.1.1 – Comunicar a abertura de conta corrente ao Convenente: a SCC comunica ao Convenente a abertura da conta corrente.

38.2 – Comunicar a abertura de conta corrente ao Convenente: a SES comunica diretamente ao Convenente a abertura da conta corrente.

39 – Validar a abertura de conta corrente Banco Brasil: recebido o comunicada da abertura de conta corrente, o Convenente valida à conta corrente junto ao Banco do Brasil.

40 – Realizar a liquidação desp. (integral ou parcial): a SES em processo contínuo liquida a despesa pública de forma integral ou parcial, dependendo se os repasses são parcelados.

41 – Preparar o pagamento desp. (integral ou parcial): a SES em processo contínuo prepara o pagamento da despesa pública de forma integral ou parcial, dependendo se os repasses são parcelados.

42 – Emitir ordem bancária de transferência do valor recurso: realizados os necessários estágios da despesa pública, a SES emite a ordem bancária de transferência do valor recurso.

43 – Aplicar os recursos recebidos: com o recurso financeiro em conta corrente, o Convenente passa a aplicar os valores recebidos respeitados o termo de convênio, plano de trabalho e legislação vinculante.

44 – Enviar (ou Corrigir) à SCC a Prestação de Contas: aplicado os recursos públicos, o Convenente deve prestar contas dentro do prazo legal.

45 – Receber a prestação de contas: de forma intermediária, a SCC recebe a prestação de contas do Convenente, sem qualquer análise substancial.

46 – Enviar a prestação de contas à SES: recebida a prestação de contas, a SCC repassa a mesma à SES para a devida análise.

47 – Analisar a prestação de contas enviada: a SES analisa a prestação de contas do Convenente.

47.1 – Realizar diligência para buscar info. e esclarecimentos: havendo necessidade de dados, informações e/ou documentos a SES envia diligência direto ao Proponente ou envia à SCC para fazer esse contato.

47.2 – Encaminhar diligência à SCC para intermediação: havendo necessidade de dados, informações e/ou documentos a SES envia diligência à SCC para fazer esse contato junto ao Convenente.

47.3 – Encaminhar diligência ao Convenente: a SES encaminha diligência direto ao Proponente para buscar dados, informações e/ou documentos.

47.4 – Realizar esclarecimentos e/ou complementos: mediante diligência, o Convenente passa a esclarecer e/ou complementar sua prestação de contas.

47.5 – Devolver esclarecimentos e complementos: o Convenente devolve os esclarecimentos e/ou complementações de sua prestação de contas à SCC.

47.6 – Enviar esclarecimentos e complementos à SES: a SCC encaminha à SES os esclarecimentos e/ou complementações da prestação de contas do Convenente.

48 – Emitir parecer da Contabilidade: com a prestação de contas, a SES analisa e emite o parecer da Contabilidade pela regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade.

48.1 – Realizar providências administrativas necessárias: em caso de parecer pela irregularidade, são tomadas providências administrativas necessárias para corrigir eventuais situações ou mesmo ressarcir o erário por qualquer dano ocorrido.

49 – Emitir parecer do Controle Interno: após a análise do setor de Contabilidade, é realizada análise e emissão de parecer pelo Controle Interno da SES.

49.1 – Realizar providências administrativas necessárias: verificando necessidade, o Controle Interno realiza providências administrativas.

50 – Arquivar o processo de convênio: ao final do processo, é o controle interno, com anuência da autoridade competente, quem pede o arquivamento do processo de convênio.

APÊNDICE B – MODELO DE PLANO DE AÇÃO

Processo nº: @RLA 22/00590630
Assunto: Auditoria operacional para avaliar a governança e a gestão das transferências de recursos financeiros do Estado mediante convênios, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde (SES), para as entidades filantrópicas que atendem ao Sistema Único de Saúde (SUS).
Órgão/Entidade:
Decisão TCE/SC nº:

DETERMINAÇÃO(ÇÕES)	MEDIDA(S) A SER(EM) ADOTADA(S)	PRAZO PARA CUMPRIMENTO	RESPONSÁVEL(IS)
(Transcrever o item da decisão)			

RECOMENDAÇÃO(ÇÕES)	MEDIDA(S) A SER(EM) ADOTADA(S)	PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO	RESPONSÁVEL(IS)
(Transcrever o item da decisão)			

Responsável pelo preenchimento do Plano de Ação:	
Cargo:	Assinatura:
Data:	

ORIENTAÇÕES DE PREENCHIMENTO DO PLANO DE AÇÃO:

1. Plano de Ação é o documento elaborado pela unidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações, indicando os responsáveis e estabelecendo prazos para realização de cada ação, com o objetivo de sanar a situação encontrada (art. 9º da Resolução nº TC-0176/2021).
2. Cada unidade auditada deve preencher o seu plano de ação e a(s) informação(ões) que deve(m) ser colocada(s) na coluna “MEDIDA(S) A SER(EM) ADOTADA(S)” refere(m)-se as ações e atividades que deverão ser realizadas pela Unidade Auditada e gestor(es) para corrigir e/ou melhorar a situação encontrada na auditoria e atenda a determinação/recomendação definidas por este Tribunal.
3. O prazo de implementação deve ser uma data final, por exemplo: até 31/03/2025.
4. Na coluna “RESPONSÁVEL(IS)” deve ser colocado o nome completo do responsável pela ação, o nome do setor de lotação, o telefone com DDD e o e-mail institucional de contato.
5. Quando forem encaminhados anexos, a citação deles deve ficar na coluna “MEDIDA(S) A SER(EM) ADOTADA(S)”.
6. O Plano de Ação deve ser encaminhado preenchido ao TCE/SC, no prazo fixado na Decisão, por meio de ofício assinado pelo responsável do Órgão/Entidade.

Processo n.: RLA 22/00590630

Assunto: Auditoria envolvendo a governança e a gestão das transferências de recursos financeiros do Estado, mediante convênios, para as entidades filantrópicas que atendem ao Sistema Único de Saúde

Responsáveis: Carmen Emília Bonfá Zanotto, Estêner Soratto da Silva Júnior, Márcio Cassol Carvalho e Márcio Luiz Fogaça Vicari

Unidade Gestora: Secretaria de Estado da Saúde

Unidade Técnica: DAE

Decisão n.: 1466/2025

O **TRIBUNAL PLENO**, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 (e 113) da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

1. Conhecer do **Relatório DAE/CAOP/Div. 3 n. 065/2024**, que trata da Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Estado da Saúde (SES) para avaliar a governança e a gestão das transferências de recursos financeiros do Estado, mediante convênios, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde (SES), para as entidades filantrópicas que atendem ao Sistema Único de Saúde (SUS).

2. Determinar ao **Secretário de Estado da Saúde** a apresentação de um Plano de Ação a este Tribunal de Contas, conforme modelo constante no Apêndice B do Relatório DAE, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE (DOTC-e), com fulcro no art. 8º, III, da Resolução n. TC-176/2021, contendo as medidas a serem adotadas, os prazos para a adoção das providências e os responsáveis por cada ação, visando ao atendimento das seguintes **determinações e recomendações**:

2.1. Determinações:

2.1.1. Elaborar pareceres técnicos, prévios às celebrações e às formalizações dos instrumentos de convênios, que permitam diagnosticar e concluir sobre a pertinência da transferência de recursos públicos às entidades filantrópicas, cuja análise leve em conta, entre outros fatores, a produção do SUS, as informações epidemiológicas e os dados regionalizados de saúde do Estado, em conformidade com o art. 17 do Decreto (estadual) n. 127/2011 (subitem 2.2.1 do **Relatório DAE/CAOP/Div. 3 n. 075/2025**);

2.1.2. Efetuar, previamente à celebração de convênios, a devida análise técnica acerca da compatibilidade dos orçamentos trazidos pelos proponentes e com os valores praticados no mercado, em conformidade com o que determina o art. 17, VI, do Decreto (estadual) n. 127/2011 (subitem 2.2.3 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.3. Estabelecer cláusulas essenciais em seus termos de convênios, que abordem os seguintes assuntos (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025):

2.1.3.1. Definição, de forma objetiva e precisa, do direito de propriedade de bens, de serviços e/ou de obras patrocinadas com recursos públicos estaduais, bem como a definição de suas destinações na conclusão ou na extinção do termo, inclusive, se for o caso, a definição da possibilidade de reversão de bens e de obras/reformas com retorno ao Concedente, em consonância com o preconizado nos arts. 23, I, e 37 da Constituição Federal; c/c os arts. 76, 77, 89, 90, 89, § 2º, 90, 92,

XIV e XIX, 169, 170 e 184 da Lei n. 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e, subsidiariamente, os arts. 98 e 99 da Lei n. 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro). E, se o Convenente for uma Organização da Sociedade Civil (OSC) soma-se o art. 36 da Lei 13.019/2014 (conforme subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.3.2. Vinculação da liberação da transferência de recursos financeiros públicos, integrais ou parciais, mediante a comprovação da existência de contrapartida (financeira ou não) de contribuição do Convenente e, especialmente, em caso de transferências parceladas de recurso, a comprovação da regular aplicação de contrapartida de parcela(s) anterior(es), conforme previsto nos arts. 2º, IX, X e XVIII, 14, V e X, 32, IV e XV, 38, 39 e 40, do Decreto (estadual) n. 127/2011 (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.3.3. No caso de transferência de recursos financeiros para auxiliar no custeio e na manutenção dos serviços de saúde relacionado ao pagamento das despesas de pessoal (folha de pagamento, honorários médicos e entre outros), limites e travas necessárias que impeçam eventuais exageros e/ou abusos na concessão de reajustes e/ou de revisões remuneratórias indiscriminadamente pelo Convenente sem a aquiescência do(a) Concedente, conforme prevê os arts. 92, V e § 3º; 89, *caput* e § 2º, 124, II, “c” e “d” c/c o art. 184 da Lei n. 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), além de observação aos arts. 15 a 17 e 21 a 23 da Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – para o controle fiscal da despesa de pessoal custeada com recursos públicos (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.3.4. Obrigações do Convenente em (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025):

2.1.3.4.1. garantir, mediante percentuais mínimos razoáveis previamente estabelecidos, o acesso e a utilização de bens, de serviços e/ou de obras patrocinados, integralmente ou em parte, pelos cofres públicos aos usuários do SUS, divulgando os números desse acesso e dessa utilização periodicamente na internet, de acordo com o definido pelos arts. 9º a 11 da Lei Complementar n. 187/2021 (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.3.4.2. verificar, antecipadamente a qualquer contratação, a regularidade e a idoneidade das pessoas físicas e/ou jurídicas fornecedoras de bens, prestadoras de serviços e/ou executoras de obras e, dependendo da situação encontrada, abstrair-se de contratar, segundo dispõem os arts. 49 e 50 do Decreto (estadual) n. 127/2011 (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.3.4.3. exigir a apresentação de documento fiscal (hábil, genuíno e autêntico), eletrônico ou não, dos bens fornecidos, dos serviços prestados e/ou de obras realizadas por terceiros, emitido em seu nome, devendo constar também: a identificação e a descrição detalhada da operação efetivada, a data adequada, o nome do(a) Concedente dos recursos públicos transferidos, o número

do Convênio e o número do procedimento de licitação/contratação se for o caso, conforme previsto no art. 63, §§ 1º e 2º, do Decreto (estadual) n. 127/2011 (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.3.4.4. realizar o pagamento das despesas junto a terceiros de acordo com o cronograma físico-financeiro pactuado, conseqüentemente dentro do prazo de vigência do convênio e mediante o atesto que comprove o recebimento definitivo do objeto em consonância com o previsto no plano/proposta de trabalho, no projeto (básico ou executivo) e/ou no termo de referência estabelecido, segundo dispõem os arts. 54 a 57 do Decreto (estadual) n. 127/2011 (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.3.4.5. realizar conferência das movimentações financeiras realizadas na conta corrente de recebimento do recurso por meio de conciliação bancária, comparando as entradas e as saídas eventualmente ocorridas e juntando as respectivas comprovações necessárias, conforme preveem os arts. 54 a 57 do Decreto (estadual) n. 127/2011 (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025); e

2.1.3.4.6. garantir a todo cidadão o acesso a informações/dados relativos à aplicação dos recursos recebidos via o convênio firmado, além de manter canais de interface com a sociedade, utilizando a internet como meio principal, no sentido de promover a transparência pública dessas informações/dados, de acordo com preconizado pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal e pela Lei n. 12.527/2011 (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.3.5. Proibições do Conveniente em (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025):

2.1.3.5.1. contratar pessoa física e/ou jurídica em situações restritivas e/ou impeditivas, como: suspensão de licitar e/ou de contratar com o Concedente, declarada inidônea para licitar e/ou para contratar com o Poder Público, autora do plano/proposta de trabalho, do projeto (básico ou executivo) e/ou do termo de referência estabelecido, que tenha em seu quadro societário servidor e/ou dirigente do(a) Concedente, que tenha qualquer vínculo empregatício, contratual e/ou sócios em comuns com o próprio Conveniente (princípio da impessoalidade e lei de licitações), em consonância com o previsto nos arts. 5º, 9º §§ 1º e 2º, 14, 156 e 184 da Lei n. 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) combinado com o art. 37, *caput*, da Constituição Federal (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.3.5.2. pagar fornecedores de bens, prestadores de serviços e/ou executores de obras acima dos preços praticados no mercado, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente para isso, segundo preveem os arts. 6º, LVI e LVII, 11, III, 23, 59, III, 92, V, c/c o art. 184, todos da Lei n. 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) - (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.3.5.3. pagar antecipadamente fornecedores de bens, prestadores de serviços e/ a executores de obras/reformas, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente

para isso, conforme definem os arts. 124, II, “c”, e 145, da Lei n. 14.133/2021 (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.3.5.4. sacar em espécie na conta corrente de recebimento do recurso para pagamento de despesas, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente para isso, segundo dispõem os arts. 54 a 57 do Decreto (estadual) n. 127/2011 (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025); e

2.1.3.5.5. acrescer contratos de bens, de serviços e/ou de obras acima dos percentuais legalmente permitidos, sem que haja prévia e justificada autorização formal do(a) Concedente para isso, em consonância com o previsto nos arts. 124, 125, 127, 130, 134 e 184 da Lei n. 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contatos Administrativos) (subitem 2.4.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.4. Consignar, nos instrumentos de convênios, métricas claras, mensuráveis, exequíveis e compatíveis com a realidade dos objetos conveniados para transferência de recursos financeiros do Estado, a partir de medidas quantitativas e/ou qualitativas, que permitam controlar e avaliar – periodicamente e ao longo do tempo (sem vínculo com a vigência do termo de convênio) – se os recursos públicos transferidos ao Conveniente proporcionaram maior produtividade e/ou melhoria dos serviços de saúde prestados pelos Convenientes aos usuários do SUS, além de prever aspectos que sujeitem o Conveniente a penalização em caso de descumprimento dessas métricas fixadas, com fulcro nos arts. 37, *caput* e § 16, da Constituição Federal, 16, *caput*, da Constituição Estadual, 14, 68 e 69 do Decreto (estadual) n. 127/2011 (subitem 2.4.2 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.5. Firmar convênios somente quando as propostas de trabalho apresentem (subitem 2.5.1 do Relatório DAE n. 75/2025):

2.1.5.1. objetos descritos de forma objetiva, clara, precisa e mensurável, de maneira que se possa entender o que se pretende realizar e/ou obter com a pactuação do convênio, nos termos dos arts. 2º, IX, 14 e 32, I e VII, do Decreto (estadual) n. 127/2011 (subitem 2.5.1 do Relatório DAE n. 75/2025); e

2.1.5.2. cronograma de execução do objeto e de desembolso detalhados, de acordo com as etapas e as tarefas a serem realizadas, de maneira objetiva e mensurável, conforme previsto nos arts. 22, I, e 23 do Decreto (estadual) n. 127/2011, de forma que permita à SES a verificação, com clareza e com precisão, se os recursos foram utilizados conforme o pactuado, em consonância com os arts. 58, 59 e 66 do mesmo Decreto (subitem 2.5.1 do Relatório DAE n. 75/2025).

2.1.6. Elaborar Termos de Convênio que contenham, no mínimo (subitem 2.5.1 do Relatório DAE n. 75/2025):

2.1.6.1. objetos descritos de forma objetiva, clara, precisa e mensurável, de maneira que permita ao Concedente compreender detalhadamente o que o Conveniente pretende realizar ou obter

com a pactuação do convênio, conforme os arts. 14, I e II, art. 17, I e VII, 32, I, 59, II, e 66, V, do Decreto (estadual) n. 127/2011 (subitem 2.5.1 do Relatório DAE n. 75/2025); e

2.1.6.2. cronograma de execução do objeto e de desembolso detalhados, de acordo com as etapas e as tarefas a serem executadas, de maneira objetiva e mensurável, conforme previsto nos arts. 22, I, e 23 do Decreto (estadual) n. 127/2011, de forma que permita à SES verificar com precisão se os recursos foram utilizados para pagamento das despesas que deveriam constar do cronograma previsto no plano de trabalho como também no convênio, em cumprimento aos arts. 58, 59 e 66 do mesmo Decreto (subitem 2.5.1 do Relatório DAE n. 75/2025).

2.1.7. Definir cláusula nos termos de convênio obrigando o Conveniente a dar a devida publicidade, de forma detalhada e especialmente em *site* oficial da entidade, a respeito do recebimento e da aplicação do recurso público recebido, exigindo-se a comprovação dessa publicidade nas prestações de contas, em conformidade com o princípio da publicidade, insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c os arts. 48, parágrafo único, I, e 48-A, I, da Lei Complementar n. 101/2000 e no art. 46 do Decreto (estadual) n. 127/2011 (subitem 2.5.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.1.8. Realizar minucioso levantamento de todos os processos de prestação de contas em atraso e, posteriormente, estabelecer cronograma detalhado e implementar ações, indicando prazos e responsáveis, com o objetivo de colocar em dia a análise das prestações de contas dos convênios, em cumprimento ao art. 66, § 2º, do Decreto (estadual) n. 127/2011 (subitem 2.5.2 do Relatório DAE n. 75/2025); e

2.1.9. Emitir pareceres de análise das prestações de contas de transferência de recursos por meio de convênio contendo, explícita e fundamentadamente, todos os aspectos elencados no art. 66 do Decreto (estadual) n. 127/2011, bem como os aspectos definidos na Instrução Normativa n. TC-014/2012 (subitem 2.5.3 do Relatório DAE n. 75/2025).

2.2. Recomendações:

2.2.1. Realizar, previamente à transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para entidades privadas, estudos técnicos que justifiquem que essa transferência se mostra a melhor alternativa diante da prestação direta pelo Estado, contendo, no mínimo, análise de custos e de indicadores oficiais de saúde (subitem 2.1.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.2.2. Realizar, nos casos do Hospital e Maternidade Marieta Konder Bornhausen (HMMKB), em Itajaí, do Hospital Hélio Anjos Ortiz (HHAO), em Curitiba, do Hospital Regional São Paulo (HRSP), em Xanxerê, e do Hospital Regional do Oeste (HRO), em Chapecó, cessionários de imóveis do Estado, estudos técnicos atuais que justifiquem que a transferência do gerenciamento para entidade privada se mostra a melhor alternativa diante da prestação direta pelo Estado, contendo, no mínimo, análise de custos e de indicadores oficiais de saúde (subitem 2.1.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.2.3. Realizar, no caso de os estudos técnicos concluírem pela vantajosidade na transferência do gerenciamento dos serviços públicos de saúde às entidades privadas, a reavaliação periódica e a readequação dos instrumentos formalizadores da transferência, estabelecendo métricas que proporcionem maior produtividade e melhoria na qualidade dos serviços prestados aos usuários do SUS (subitem 2.1.1 do Relatório n DAE n. 75/2025);

2.2.4. Formalizar a devida motivação administrativa, anexando-a aos processos de convênio, nos casos em que a decisão final de celebrar e de formalizar, ou não, o instrumento deixar de acompanhar os pareceres técnicos do setor competente pela análise da pertinência da transferência do recurso público, em consonância com os princípios constitucionais que regem a administração pública, constantes no arts. 37, *caput*, e 70 da Constituição Federal de 1988, e em analogia ao que previsto no art. 50, § 1º, da Lei (federal) n. 9.784/1999 (subitem 2.2.1 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.2.5. Elaborar, dando a devida publicidade, diagnóstico que contenha lista de objetos prioritários e banco de projetos aptos ao recebimento de recursos públicos estaduais, fundamentado em estudos técnicos, com a finalidade de subsidiar a decisão dos(as) parlamentares na escolha da destinação desses recursos via emendas parlamentares impositivas (subitem 2.2.2, em especial o subitem 2.2.2.4, do Relatório DAE n. 75/2025);

2.2.6. Elaborar manuais, Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), formulários e *checklists*, – com informações básicas mínimas – relacionados ao processo de Convênio, preferencialmente em arquivos digitais, que sirvam de guias de instrução e de orientações aos servidores da área, levando em conta as características e as competências de cada grupo das unidades envolvidas, periodicamente atualizados e em observância permanente às diretrizes da Controladoria-Geral do Estado (subitem 2.3.2 do Relatório DAE n. 75/2025);

2.2.7. Elaborar programa de treinamento – presencial e/ou à distância –, para capacitar os profissionais envolvidos no processo de convênios em todas as suas etapas (proposição, celebração, formalização, execução e prestação de contas), repetindo-se periodicamente (subitem 2.3.3 do Relatório DAE n. 75/2025); e

2.2.8. Utilizar sistema informatizado para controle de prazos relacionados à análise da prestação de contas, que aumentem a produtividade profissional e previna erros e transgressões humanas (subitem 2.5.2 do Relatório DAE n. 75/2025).

3. Determinar ao **Secretário de Estado da Casa Civil** a apresentação de um Plano de Ação a este Tribunal de Contas, conforme modelo constante no Apêndice B do Relatório DAE n. 065/2024, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE (DOTC-e), com fulcro no art. 8º, III, da Resolução n. TC-176/2021, contendo as medidas a serem adotadas, os prazos para a adoção das providências e os responsáveis por cada ação, visando ao atendimento das seguintes **recomendações**:

3.1. Encaminhar ao Poder Legislativo Estadual, quando do envio do projeto da Lei Orçamentária Anual, diagnóstico realizado pela SES que contenha lista de objetos prioritários e banco de projetos aptos ao recebimento de recursos públicos estaduais, fundamentado em estudos técnicos, com a finalidade de subsidiar a decisão dos parlamentares na escolha da destinação desses recursos via emendas parlamentares impositivas (subitem 2.2.2, em especial subitem 2.2.2.4, do Relatório DAE n. 75/2025); e

3.2. Realizar estudo acerca da pertinência de encaminhar ao Poder Legislativo Estadual, quando do envio do projeto da Lei Orçamentária Anual, lista de objetos prioritários e banco de projetos dos demais órgãos e entidades públicas estaduais aptos ao recebimento de recursos públicos por meio de emendas parlamentares impositivas, conforme as boas práticas apresentadas no presente relatório (subitem 2.2.2, em especial subitem 2.2.2.4, do Relatório DAE n. 75/2025).

4. Determinar ao **Controlador-Geral do Estado** a apresentação de um Plano de Ação a este Tribunal de Contas, conforme modelo constante no Apêndice B do Relatório DAE n. 065/2024, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE (DOTC-e), com fulcro no art. 8º, III, da Resolução n. TC-176/2021, contendo as medidas a serem adotadas, os prazos para a adoção das providências e os responsáveis por cada ação, visando ao atendimento das seguintes **recomendações**:

4.1. Realizar o controle e a avaliação do cumprimento do cronograma e das ações implementadas pela SES com o objetivo de colocar em dia a análise das prestações de contas dos convênios em atraso, dando o suporte necessário e comunicando periodicamente a Secretaria sobre os resultados apurados (subitem 2.5.2 do Relatório DAE n. 75/2025); e

4.2. Promover melhoria no módulo “SC Transferências” do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (Sigef) inserindo funcionalidade que possibilite a emissão automática de comunicação ao Convenente a respeito dos resultados dos pareceres técnicos da Contabilidade (subitem 2.5.4 do Relatório DAE n. 75/2025).

5. Determinar ao **Procurador-Geral do Estado** a apresentação de um Plano de Ação a este Tribunal de Contas, conforme modelo constante no Apêndice B do Relatório DAE n. 065/2024, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE (DOTC-e), com fulcro no art. 8º, III, da Resolução n. TC-176/2021, contendo as medidas a serem adotadas, os prazos para a adoção das providências e os responsáveis por cada ação, visando ao atendimento da seguinte **recomendação**:

5.1. Realizar estudo jurídico acerca da aparente inconstitucionalidade das normas estaduais que estabelecem limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamares diferentes do imposto pelo art. 166 da Constituição Federal de 1988, levando em conta o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.

6670 MC/DF, e, se for o caso, propor medidas para correção dos percentuais da norma estadual (subitem 2.2.2, em especial subitem 2.2.2.1, do Relatório DAE n. 75/2025).

6. Determinar à Diretoria de Atividades Especiais deste Tribunal de Contas o monitoramento do cumprimento das deliberações exaradas no presente processo de auditoria operacional, nos termos do parágrafo único do art. 8º, art. 12, e §§ 1º e 2º do art. 13 da Resolução n. TC- 176/2021.

7. Determinar o encerramento deste processo, após decisão singular do Relator sobre os planos de ações apresentados pelos Gestores, ratificada pelo Tribunal Pleno, com sua vinculação ao(s) futuro(s) processo(s) de monitoramento a ser(em) autuado(s) em momento oportuno, conforme preveem o parágrafo único do art. 8º, art. 10, art. 11, parágrafo único do art. 12 e art. 13 da Resolução n. TC- 176/2021.

8. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do **Parecer MPC/CF n. 396/2025** e do **Relatório DAE/CAOP/Div. 3 n. 065/2024**:

8.1. à Secretaria de Estado da Saúde;

8.2. à Secretaria de Estado da Casa Civil;

8.3. à Controladoria-Geral do Estado;

8.4. à Procuradoria-Geral do Estado; e

8.5. aos responsáveis pelo Controle Interno de cada uma das Unidades Gestoras supramencionadas.

Ata n.: 46/2025

Data da Sessão: 12/12/2025 - Ordinária - Virtual

Especificação do quórum: Herneus João De Nadal, José Nei Alberton Ascari, Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Roberto Herbst, Luiz Eduardo Cherem e Aderson Flores

Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas/SC: Cibelly Farias

Conselheiros-Substitutos presentes: Gerson dos Santos Sicca, Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes locken

HERNEUS JOÃO DE NADAL
Presidente

ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JÚNIOR
Relator

Fui presente: CIBELLY FARIAS

Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas/SC