



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 24/06/2014 – ITEM 59

TC-001901/009/09

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Capão Bonito.

Entidade Beneficiária: Instituto Educacional, Assistencial e Social de Itapetininga – Vida.

Responsáveis: Julio Fernando Galvão Dias (Prefeito) e Omar José Ozi (Presidente).

Assunto: Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência das assinaturas de prazo, pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues e pelo Substituto de Conselheiro Auditor Samy Wurman, publicadas no D.O.E. de 30-07-11 e 23-09-11.

Exercício: 2008.

Valor: R\$1.118.820,69.

Fiscalizada por: UR-16 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-I.

RELATÓRIO

Examino, na oportunidade, a prestação de contas do recurso repassado pela Prefeitura Municipal de Capão Bonito, originária de convênio com o Instituto Educacional, Assistencial e Social de Itapetininga - VIDA, no valor total de R\$ 1.118.820,69 (um milhão, cento e dezoito mil, oitocentos e vinte reais e sessenta e nove centavos), no exercício de 2008, tendo como objeto a gestão compartilhada de ações em saúde pública, com gerenciamento dos seguintes programas: "Programa de Saúde Mental", "Programa de Saúde da Família", "distribuição de medicamentos através da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

farmácia de manipulação, com produção de medicamentos a baixo custo” e outros que viessem a ser criados.

Preliminarmente, a Unidade de Fiscalização salientou que não há cláusula definindo a importância a ser repassada no termo de ajuste e lei autorizadora, constando apenas previsão no Plano de Trabalho. Sendo assim, a Entidade elaborou o Plano de Trabalho para 2008, prevendo o dispêndio de R\$ 1.160.000,00 para gerenciamento da Farmácia de Manipulação e do Laboratório de Análises Clínicas, cuja gestão não foi prevista na lei autorizadora, no objeto do convênio e tampouco no termo aditivo, havendo apenas previsão genérica de novos programas. Diante disso, a Prefeitura de Capão Bonito repassou à Entidade o valor total de R\$ 1.118.820,69.

Quanto aos demais programas inicialmente ajustados, outras entidades receberam recursos públicos para sua implantação e manutenção.

Salientou UR-16 que, comparando-se o repasse efetivamente realizado em 2008 (R\$ 1.118.820,69), com o repasse de 2007 (R\$ 519.513,37), houve aumento de 115,36%, apesar da redução do objeto executado.

Constatou, ainda, as seguintes ocorrências:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

JUNTO AO ÓRGÃO CONCESSOR:

- a) parecer conclusivo atestou previsão estatutária para a realização de exames laboratoriais, entretanto, a única finalidade relativa à área de saúde encontrada é a genérica gestão de programas de saúde, prevista no artigo 1º do estatuto social, bem como referida finalidade também não está entre as atividades econômicas cadastradas junto à Receita Federal do Brasil;
- b) pendências relativas aos recolhimentos dos encargos trabalhistas junto aos órgãos arrecadadores;
- c) quanto à economicidade atestada no parecer conclusivo, entendeu que os números apresentados pelo Instituto não levaram em conta fatores que deveriam ser agregados na comparação, como mão de obra produtiva e custos indiretos;
- d) contratação indireta de pessoal.

NA DEMONSTRAÇÃO DOCUMENTAL DO REPASSE E DOS GASTOS EFETUADOS PELA ENTIDADE BENEFICIÁRIA:

- a) despesas com pagamentos de honorários advocatícios no montante de R\$ 36.966,50 e de auditoria médica no valor de R\$ 64.000,00, alheias ao objeto do convênio e às atividades desenvolvidas no exercício fiscalizado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

- b) subcontratação direta, pelo Instituto, de clínicas para realização de exames laboratoriais de maior complexidade, comprovados com notas fiscais genéricas;
- c) elevado déficit operacional no valor de R\$ 3.014.203,05 e existência de despesas indevidas (Cartórios de Protestos devido a títulos protestados, multas em conta de consumo, aluguel em atraso e multas por atraso no pagamento de rescisões trabalhistas);
- d) Balanço Patrimonial da entidade, relativo ao exercício de 2008, evidencia que a entidade registra passivo no montante de R\$ 6.502.229,36, referente à provisão para contingência, decorrente de cobrança judicial da cota patrimonial do INSS;
- e) elevado passivo de encargos sociais e trabalhistas (R\$ 1.902.258,26) e Patrimônio Social Líquido a Descoberto (R\$ 7.733.039,75);
- f) bens móveis da Farmácia de Manipulação (R\$ 34.278,04) e Laboratório de Análises Clínicas (R\$ 38.554,68), registrados no ativo permanente da entidade, embora tenham sido adquiridos com recursos do repasse e devolvidos para a Prefeitura Municipal com o encerramento/transferência das atividades pelo Instituto, durante o exercício;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

g) o Instituto Educacional, Assistencial e Social de Itapetininga – VIDA, durante o exercício de 2008, foi mantido quase integralmente (98,10%) por recursos públicos advindos dos Municípios de Itapetininga, Capão Bonito e Campina do Monte Alegre.

Ressaltou que a Farmácia de Manipulação Municipal funcionava em prédio cedido pelo Município e, desde maio de 2009, é administrada por outra entidade do terceiro setor, contando com 18 funcionários. Em novembro de 2008 havia 34 funcionários vinculados ao Instituto nessa mesma atividade, além de autônomos.

Quanto ao Laboratório de Análises Clínicas, foi totalmente desativado em 15/05/09.

Instados os interessados, o Instituto Educacional, Assistencial e Social de Itapetininga protocolou as justificativas e documentos de fls.234/2449, alegando que: a) foi apresentado Plano de Trabalho estabelecendo os valores a serem repassados para a execução de cada projeto, bem como o cronograma de desembolso devidamente aprovado pela Prefeitura Municipal de Capão Bonito; b) a elevação nos valores dos repasses ocorreu tendo em vista que, no exercício de 2007, só havia o gerenciamento da Farmácia de Manipulação e em 2008 foi incluída a implantação e o gerenciamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

do Laboratório de Análises Clínicas (investimentos em equipamentos, materiais de procedimentos e contratação de pessoal para a execução dos serviços correspondentes); c) o objeto ajustado foi atendido com a execução de todos os projetos nos exatos termos acordados, bem como todos os encargos trabalhistas estavam regulares com relação ao convênio em exame, sendo as pendências trabalhistas mencionadas pela Fiscalização referentes ao Município de Itapetininga; d) a contratação indireta de pessoal pode ser feita pelo regime CLT e, no convênio em questão, existiam 45 funcionários, sendo 34 na farmácia e 11 no laboratório. Ademais, de acordo com orientação deste Tribunal, os gastos decorrentes de contratações para OS, OSCIP e Associações visando operacionalização dos Programas na área da Saúde, através de Lei Municipal para celebrar contratos de gestão, termos de parceria ou convênio com o Poder Executivo, não se enquadravam nos limites estabelecidos pelo artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Informou, ainda, que existia a possibilidade contratação; e) as despesas com honorários advocatícios e auditoria médica ocorreram para defesa do Instituto junto ao INSS; f) a subcontratação de exames laboratoriais ocorreu uma vez que determinados exames são de alto grau de complexidade e os recursos laboratoriais não conseguem realizá-los. Salientou que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

os serviços não foram discriminados, já que confeccionados de forma singela e no corpo dos documentos não há espaço suficiente; g) o déficit operacional e despesas indevidas ocorreram devido a ações trabalhistas e atrasos nos repasses pela Prefeitura, que geravam encargos por atraso, já que a Entidade não possuía caixa para fazer frente às despesas; h) a contratação de empresa de auditoria independente foi feita em razão dos valores do Município de Itapetininga terem ultrapassado o limite de dispensa, não tendo relação com o Município de Capão Bonito. Ao final da Auditoria foi recomendada à Entidade que fizesse constar em seu Balanço Patrimonial e DRE os valores da cota patronal do INSS que se encontrava suspensa por decisão judicial, sob a conta denominada Provisão para contingência, o que foi feito; i) os encargos trabalhistas mencionados são de outro Município; j) por ser Entidade sem fins lucrativos, não possuía recursos próprios, sendo 100% dos recursos que financiavam suas atividades provenientes do convênio firmado; sendo assim, não foi informado nenhum valor na linha recursos próprios aplicados pela Entidade.

Em 14/09/2011, a Prefeitura do Município de Capão Bonito informou que não há cláusula definindo a importância a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

ser repassada, uma vez que os valores não eram fixos, pois dependiam da “produção” que variava mês a mês.

Argumentou que a diferença no valor repassado entre os exercícios de 2007 e 2008 se deu devido ao aumento da produção de medicamentos e de atendimentos à população, bem como pela conclusão da obra da nova farmácia e gestão do laboratório.

Ressaltou que o parecer conclusivo foi elaborado após análise das prestações de contas e que as guias de encargos sociais eram apresentadas mês a mês, comprovando o regular recolhimento.

Os autos retornaram à Fiscalização que, após análise do acrescido, manteve seu posicionamento pela irregularidade da matéria.

Instadas, ATJ e Chefia acompanharam a Fiscalização, uma vez que as alegações de defesa não conseguiram sanar as falhas apontadas.

O processo foi retirado de pauta da sessão de 06/05/14, para reestudo.

É o relatório.

EHRA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

As alegações apresentadas não foram capazes de sanar as falhas apontadas.

A Entidade não comprovou a regularidade dos gastos com o Laboratório de Análises Clínicas que, muito embora constassem no Plano de Trabalho, não foram indicados em nenhum adendo ao Contrato firmado.

Observo, ainda, conforme apontado nos autos, que em 15/05/09, ou seja, um ano após sua implantação, o Laboratório de Análises Clínicas foi totalmente desativado.

Conforme salientado pela Unidade de Fiscalização, "com relação aos encargos trabalhistas, malgrado a justificativa da Entidade de que tais encargos se referiam a ações trabalhistas intentadas relativamente a ajustes com outra Prefeitura, a realidade é que, estando tais despesas a cargo da Entidade, seja por ela mesma, seja como sucessora de outro ente, o certo é que não se podem dissociar tais gastos, uma vez que alega que quase a totalidade de sua receita (98,10%) vem dos convênios firmados".

Verifico que o Instituto não juntou qualquer prova documental apta a justificar o elevado déficit apontado e nenhum tipo de planejamento visando à redução de mesmo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Quanto ao repasse de recursos para empregar mão de obra visando à execução do Convênio, entendo que fere o disposto no inciso II, do artigo 37 da Constituição Federal, considerando tratar-se de serviços de natureza contínua e essencial, o que implica a realização de regular concurso público.

Ademais, despesas dessa natureza devem ser computadas como "gastos com pessoal", conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isto posto, **julgo irregular a prestação de contas dos recursos repassados pela Prefeitura Municipal de Capão Bonito ao Instituto Educacional, Assistencial e Social de Itapetininga - VIDA, no valor de R\$ 1.118.820,69 (um milhão, cento e dezoito mil, oitocentos e vinte reais e sessenta e nove centavos), no ano de 2008, condenando a beneficiária a devolver a quantia de R\$ 100.085,27 (cem mil, oitenta e cinco reais e vinte e sete centavos), referente às despesas com honorários advocatícios, serviços de auditoria médica e custas com cartório, uma vez que alheias ao objeto do convênio, devidamente atualizada, de acordo com a variação do índice IPC-FIPE até a data do efetivo recolhimento. Fica a Entidade**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

suspensa para novos recebimentos, enquanto não regularizar a situação perante este Tribunal.

Em face da jurisprudência deste Tribunal¹, deixo de condenar a beneficiária à devolução do valor de RS 1.085.735,42 (um milhão, dezoito mil, setecentos e trinta e cinco reais e quarenta e dois centavos), referente ao pagamento da mão de obra, posto que a Municipalidade se valeu dos serviços prestados pelos funcionários contratados pela Entidade, uma vez que seria impossível restituir-lhes a força laboral despendida.

Determino, ainda, à Prefeitura Municipal de Capão Bonito que se abstenha de conceder recursos da espécie destinados à contratação indireta de pessoal.

Decorrido o prazo recursal e ausente a prova junto a este Tribunal do recolhimento efetuado, no prazo constante da notificação prevista no artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93, o Cartório fica autorizado a adotar as providências necessárias ao

¹ TC-277/016/10 – relator – Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, sentença publicada no DOE de 04/08/11;
TC-722/014/09 – relator – Conselheiro Robson Marinho, sentença publicada no DOE de 09/11/11;
TC-230/012/09 – relator – Conselheiro Antonio Roque Citadini, sentença publicada no DOE de 06/03/12;
TC- 58/014/10 – relator – Auditor Substituto de conselheiro Antonio Carlos dos Santos, sentença publicada no DOE de 21/04/12 e
TC-27/012/09 – relator – Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, sentença publicada no DOE de 15/02/11.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

encaminhamento do débito para inscrição na dívida ativa, visando à posterior cobrança judicial.

Ocorrido o trânsito em julgado, o Prefeito deverá ser comunicado, por ofício, que o Tribunal aguarda, por 60 (sessenta) dias, informações sobre as providências por ele adotadas visando à reintegração ao Erário do valor impugnado, tendo em vista a eficácia de título executivo conferida às decisões desta Corte, consoante artigo 85 da Lei Complementar 709/93.

Sem notícias das medidas adotadas pelo Órgão Concessor no lapso fixado, cópias dos autos deverão seguir ao Ministério Público para apuração de responsabilidades.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro