



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



02-02-16

SEB

=====

24 TC-001997/003/10

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Campinas.

Entidade Beneficiária: Serviço de Saúde “Dr. Cândido Ferreira”.

Responsável: Hélio de Oliveira Santos (Prefeito), Telma Cristina Palmieri (Presidente do Conselho Diretor), Rosana Elias Romanelli (Vice-Presidente do Conselho Diretor), Karina Barreto Boin e Bruneide Menegazo Padilha (Secretárias do Conselho Diretor) e Nobusou Oki (Superintendente).

Assunto: Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor.

Exercício: 2008.

Valor: R\$ 26.150.000,00.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **comprovação da aplicação de recursos públicos**, no valor de R\$ 26.150.000,00, repassados no exercício de 2008, pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS** ao **SERVIÇO DE SAÚDE DR. CÂNDIDO FERREIRA**, em decorrência de convênio celebrado tendo por objeto *“manter, em regime de cooperação mútua entre os partícipes, parceria em assistência geral à saúde nas áreas de apoio, diagnóstico, terapêutica e assistência à saúde, bem como ações de atenção, de extensão, desenvolvimento de projetos de apoio logístico aos processos de qualificação organizacional e profissional”*.

O convênio que originou os repasses, tratado nos autos do TC-002493/003/08, foi julgado irregular¹ e a decisão mantida em sede de recurso².

1.2 A **Fiscalização** (fls. 40/59) constatou que a conveniada apresentou relatório sobre as atividades desenvolvidas com as verbas repassadas por conta do convênio e que o órgão concessor elaborou relatório governamental, porém, sem apresentar comparativos entre as

¹ Segunda Câmara, em sessão de 13-12-11, Relator Conselheiro Renato Martins Costa.

² Plenário, em sessão de 22-10-14, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



metas propostas e os resultados alcançados, uma vez que aquelas não haviam sido estabelecidas na avença.

Salientou que os documentos emitidos pelo órgão público (fls. 31/34 e 35/38) atestam a prestação de contas total pela entidade beneficiária, assegurando o cumprimento das cláusulas pactuadas e a economicidade dos resultados alcançados.

Na conclusão de sua análise, registrou os seguintes apontamentos:

a) Execução Física e Financeira do Convênio:

- 100% dos serviços prestados pela entidade são definidos e financiados por repasses governamentais;
- aferição da eficiência da gestão do convênio prejudicada pela ausência de dados;
- parecer conclusivo do Poder Público não corresponde ao apurado pela auditoria no que diz respeito à contabilização e identificação da receita do convênio;

b) Movimentações Financeiras:

- Receitas: ausência de conta bancária específica para movimentação do numerário repassado por meio do convênio; valores obtidos de aplicações financeiras com origem indeterminada; utilização de recursos para fins diversos, ferindo autonomia patrimonial; pagamento de despesas em atraso, gerando juros e correções; atraso no cronograma de repasses;
- Despesas: ausência de Plano de Trabalho, estipulação de metas e Plano de aplicação; ausência de identificação na documentação de despesa, acerca do convênio a que se vinculam, ensejando a possibilidade de sua utilização em mais de uma prestação de contas; 95,93% das despesas destinadas a Recursos Humanos, todos cedidos ao órgão público conveniente; ausência de concurso público; contratação de autônomos, também cedidos ao órgão público conveniente; pagamento de pessoal (também cedido ao conveniente), por meio de pessoas jurídicas; diversos funcionários, contratados pela entidade conveniada e à disposição do órgão público conveniente, percebendo remuneração de ambos; contratações que proporcionam o possível descumprimento do teto constitucional; incoerência dos informes do quadro de pessoal apresentado pela Prefeitura, considerando a não inclusão dos funcionários



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



contratados pela conveniada, o que poderia resultar em desrespeito aos limites estabelecidos na LRF;

- Recursos Humanos: cessão ao órgão público conveniente de todos os contratados; existência de outros convênios, cujas informações não foram disponibilizadas à auditoria;

- Encargos Sociais: diversos parcelamentos advindos de dívidas de outros exercícios, pagos com recursos do convênio em foco, portanto a ele não pertencentes; não recolhimento em outros exercícios de INSS parte empregado, haja vista que a entidade goza de isenção da parte patronal; atrasos nos recolhimentos dos encargos sociais gerando juros e correções;

c) Peças contábeis da entidade conveniada:

- ausência de registros individualizados dos convênios firmados pela entidade com a Prefeitura, bem como a ocorrência de lançamentos divergentes do apurado pela auditoria;

- atendimento incompleto de requisição de auditoria;

- índice de cobertura total abaixo do ideal e índice de liquidez geral denotando a necessidade de renegociação de dívidas ou novos ingressos de repasses públicos;

d) Balanço Patrimonial por Projetos: não apresentação;

e) Atendimento às Instruções e/ou Recomendações do

Tribunal de Contas: encaminhamento extemporâneo e incompleto da prestação de contas.

1.3 A **Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 63/64) manifestou-se pela irregularidade da matéria, opinando, entretanto, a **Unidade Jurídica** e a **Chefia** do órgão (fls. 65/66) pela aplicação do artigo 29 da Lei Complementar nº 709/93.

1.4 A **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 67/68) acompanhou a proposta de notificação dos responsáveis quanto aos apontamentos da Fiscalização, assinalando, ainda, que deveria ser demonstrado se a contratação de Agentes Comunitários de Saúde observara as regras que passaram a vigorar a partir da EC nº 51/06 e da Lei federal nº 11.350/06, considerando que fora tal questão levantada no julgamento do termo de convênio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1.5 Notificados os responsáveis, a **Prefeitura Municipal de Campinas** (fls. 71/274) apresentou suas razões.

Alegou que a conveniada oferece “*serviços de gestão de unidade de saúde, com baixo custo e grande expertise*”, possuindo infraestrutura administrativa (predial, recursos humanos qualificados, tecnologia de informação) – contrapartida que indica que a entidade não é 100% financiada por recursos governamentais.

Discorreu acerca do atendimento SUS nas áreas de maior dependência ao sistema do município e dos custos médios por funcionário da conveniada em comparação com o servidor municipal, a fim de demonstrar a eficiência da gestão do convênio.

Juntou demonstrativos de receitas e despesas dos convênios firmados com recursos federais para verificação dos dados contabilizados da entidade e demonstrativos contábeis “por divisão contábil”, rebatendo apontamento quanto à utilização dos recursos do convênio para fins diversos.

Explicou que utilizava apenas uma conta bancária para mais de um convênio seguindo procedimento de período anterior, em que havia só um convênio com a instituição, mas que a partir de novembro de 2009 as contas foram individualizadas.

Informou que os valores originados da conta de Aplicações Financeiras referem-se a recursos obtidos por empréstimo para pagamento de 13º salário e que a identificação nas notas fiscais ao convênio ao qual pertencem consta do verso do documento.

Apresentou relação com data e valor dos recursos repassados, minimizando atrasos no cronograma de repasses. Admitiu, entretanto, que “*é nítido que o adequado seria a transferência dos recursos nas datas pré-fixadas*”, mas que, entretanto, “*o município de Campinas, como toda e qualquer pessoa jurídica de direito público interno, se depara com situações de ausência de disponibilidade de recursos financeiros, provenientes dos mais diversos motivos*”.

Asseverou que a situação de atraso de repasses “*teve que ser superada pelos convenientes para que a realização do objeto conveniado (prestação de serviço público de saúde) não fosse prejudicada*”.

Defendeu a legalidade da forma de contratação de pessoal adotada, considerando a crescente demanda do município e dificuldades para compor seu quadro funcional, e que, tão logo o órgão concessor se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



certificou da contratação de autônomos e por meio de pessoa jurídica, foi a conveniada instada a adequar os vínculos.

Quanto aos funcionários que recebem remuneração tanto da conveniada quanto do Município, sustentou a regularidade da situação, diante da compatibilidade de carga horária. Assinalou que os registros de horários coincidentes verificados foram encaminhados à assessoria jurídica para abertura de processo disciplinar.

Aduziu que os funcionários contratados pelo convênio não integram o quadro de servidores públicos e que estes não são atrelados ao teto constitucional e não devem integrar o quadro de pessoal do município, elaborado em atenção à Lei Complementar nº 101/2000.

Ofereceu explicações para as divergências nos lançamentos contábeis da entidade e ressaltou que a Lei municipal nº 13.264, de 17-03-08, que criou 584 empregos públicos de Agentes Comunitários de Saúde, regidos pela CLT, foi editada em atendimento à Emenda Constitucional nº 51/2006 e à Lei federal nº 11.350/2006.

1.6 O Serviço de Saúde “Dr. Cândido Ferreira” (fls. 283/353) discorreu sobre os instrumentos de parceria entre órgãos públicos e terceiro setor, concluindo que a Lei municipal nº 6.215, de 09 de maio de 1990, que autorizou o Executivo a com ele celebrar convênio, visando ao funcionamento e gerenciamento comum de suas atividades, transformou a entidade em um “ente de cooperação” ou “entidade paraestatal”.

Defendeu que, em verdade, se estava diante da hipótese de contrato de gestão e não de convênio *stricto sensu*, o que afastaria diversos apontamentos como unicidade de contas bancárias, demonstrativos de despesas, apresentação de balanço por projetos, utilização de pessoal contratado em serviços públicos municipais e recolhimento de encargos sociais.

Atribuiu a responsabilidade pela inadimplência de recolhimentos de encargos aos atrasos nos repasses, frisando que não há riscos de não recolhimento, uma vez que caberá ao Estado essa regularização.

1.7 A Fiscalização (fls. 357/383) apresentou suas considerações, registrando que os documentos juntados não atenderam às solicitações anteriores que geraram os apontamentos do laudo fiscalizatório.



1.8 A **Assessoria Técnico-Jurídica** (fls. 386/389) manifestou-se pela irregularidade da matéria.

É o relatório.

2. VOTO

2.1 Os argumentos apresentados pelos partícipes não conseguiram afastar os graves apontamentos levantados na instrução processual que comprometem a regularidade da matéria.

2.2 Assinalo que no julgamento do termo de convênio, tratado no TC-002493/003/08, já se constatava a falta de informações mínimas para um adequado plano de trabalho, o que fundamentou, juntamente com a irregularidade fiscal da entidade, a decisão desfavorável sobre o ajuste:

“(...) de fato, tanto a insignificância do conteúdo do plano de trabalho, cujo teor sequer contém requisitos mínimos que permitam verificar o estabelecimento e o cumprimento de metas e as etapas projetadas para a execução do convênio, como a situação irregular da entidade perante o fisco, constituem fatores que não permitem aprovar os atos praticados.”

2.3 Realmente o abrangente Plano de Trabalho, diante da carência de definições, permitiu que o Município se valesse do convênio para suprir sua necessidade de mão de obra, como evidenciado pela aplicação de 95,93% dos valores repassados em recursos humanos, alocados em unidades de saúde municipais.

O relatório de atividades da entidade, em espelho ao relatório governamental, não trouxe nova perspectiva capaz de demonstrar outra função da conveniada, se não a de provedora de pessoal. Os citados relatórios descrevem atividades de manutenção e implantação de unidades de saúde ou programas de saúde; porém, dados históricos, características e capacidade de atendimento desses locais não esclarecem quais foram as ações efetivamente promovidas pelo conveniente e quais são próprias do Município, em ação direta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.4 Se a entidade não logrou comprovar ações efetivas, com emprego de *expertise*, a fim de caracterizar legítima parceria, o trato da conveniada com o dinheiro público também apresentou falhas significativas.

Entre as despesas apresentadas, foram verificados pagamentos de juros e correção monetária, por conta de atrasos no recolhimento de encargos e compromissos com fornecedores.

É bem verdade que parte desses custos se deve a atrasos no repasse dos recursos advindos do convênio, como admitiu o órgão concessor, porém, os prejuízos causados pelo conveniente só vieram a agravar a situação financeira do Serviço de Saúde “Dr. Cândido Ferreira” e o conseqüente ônus ao erário municipal.

Foram constatados, também, pagamentos de parcelamento de tributos como FGTS, INSS, PIS e IR, alguns dos quais relativos a negociações de dívidas geradas até 8 (oito) anos antes do período em tela.

Portanto, tais despesas não correspondem às ações promovidas por conta do convênio, assinado em 03-06-08.

2.5 Pesa também na irregularidade da matéria a não movimentação dos recursos em conta bancária específica.

Embora a origem tenha alegado que a falha foi sanada no exercício de 2009, o fato de terem sido mantidos vários convênios entre os partícipes no mesmo período, somado a apontamentos como documentos fiscais sem identificação do respectivo convênio, na forma das Instruções nº 02/2008, e demonstrativos contábeis da entidade assentados em equívocos, acabaram por afetar a clareza do controle financeiro.

2.6 No que respeita às divergências contábeis, verifica-se, das alegações trazidas pelos partícipes, que os demonstrativos apresentados estão longe de refletir fielmente a situação da entidade, com a fidedignidade preconizada pelos princípios contábeis.

Primeiramente, não foram feitos registros individualizados de cada convênio mantido no exercício, como pontuado pela Fiscalização.

Ao justificar divergências na conta “Convênios com o SUS a realizar” nas “Contas de Compensação”, o órgão concessor informou que se tratava de valores orçados, “*independente do quanto, em termos de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



valor global, foi efetivamente recebido e o que falta receber”, já que os lançamentos foram feitos apenas para fins de levantamento de empréstimo junto a instituições bancárias.

Quanto aos valores registrados como receita, a explicação apresentada dá conta de que as receitas lançadas não se limitavam a registrar os valores efetivamente recebidos ou os valores previstos nos diferentes convênios firmados, já que a entidade utilizava a *“equação **Receitas = Custo Operacional**, posto que, sendo o Cândido Ferreira uma instituição sem fins lucrativos que opera exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS”, não poderia produzir superávit, mas tampouco déficit. Assim, “a diferença entre os valores efetivamente recebidos e o custo operacional apurado é lançada no Contas a Receber, independente do valor orçado nos diferentes convênios”.*

Ora, se o fato de *“não poder produzir déficit”* levou a registros de Contas a Receber sem lastro, não há fidedignidade nos resultados apurados.

2.7 Quanto aos funcionários que prestam serviços nas unidades municipais por contratação direta e pela terceirizada e que teriam cargas horárias conflitantes, noticiou a Prefeitura o encaminhamento dos pertinentes registros à sua assessoria jurídica para a instauração do pertinente processo administrativo disciplinar.

Alerto, no entanto, o órgão concessor para que aprimore o controle dos serviços prestados nas unidades municipais, tanto por ação direta, quanto indiretamente, em seu papel fiscalizador, atentando, além disso, para o devido recolhimento dos encargos trabalhistas relativos aos serviços prestados por conta da parceria em questão.

2.8 Diante do exposto, voto pela **irregularidade** da prestação de contas em exame, deixando, entretanto, de propor a devolução dos recursos repassados, já que sua aplicação se deu essencialmente em pagamento de salários e encargos referentes a serviços efetivamente prestados.

Determino, ainda, o acionamento do artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93, comunicando-se a este Tribunal as providências adotadas no prazo de 60 (sessenta) dias, contados do trânsito em julgado da presente decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Sala das Sessões, 02 de fevereiro de 2016.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO