



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 18/08/15

33 TC-000082/016/12

Conveniente: Prefeitura Municipal de Itaberá.

Conveniada: Associação Beneficente de Itaberá – ABI.

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Walter Sérgio de Souza Almeida (Prefeito), Juraci Calabresi e Pedro Pedroso da Cruz (Presidentes).

Objeto: Prestação de serviços de urgência e emergência, em prédio cedido pela Prefeitura, bem como de parte de equipamentos.

Em Julgamento: Convênio celebrado em 16-01-12. Valor - R\$2.280.000,00. Termo Aditivo de Retirratificação celebrado em 10-05-12. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, publicada(s) no D.O.E. de 28-03-12.

Advogado(s): Milena Guedes Corrêa Prando dos Santos.

Fiscalizada por: UR-16 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em julgamento, **Convênio e Termo Aditivo de Retirratificação**, firmados em 16/01/2012 e 10/01/2012, entre a **Prefeitura Municipal de Itaberá** e a **Associação Beneficente de Itaberá - ABI**, visando à prestação de serviços de Urgência e Emergência, em prédio cedido pela Prefeitura Municipal, no valor **R\$2.280.000,00** (dois milhões duzentos e oitenta mil reais)¹.

1.2. No Relatório juntado às fls. 50/54, a **Unidade Regional de Itapeva – UR-16** apontou as seguintes ocorrências:

a) descumprimento do artigo 60 da Lei Federal nº 4320/64;

b) descumprimento do artigo 116, §1º, c/c artigo 55 da Lei Federal nº 8.666/93, em razão da ausência de cláusulas essenciais ao Convênio;

¹ Valor alterado pelo Termo Aditivo de 10/01/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- c) descumprimento do artigo 116, §1º e incisos, por estabelecer as metas, etapas de execução, plano de aplicação e cronograma de desembolso com definições genéricas e sem indicação dos quantitativos a serem atingidos;
- d) descumprimento do artigo 35, I, das Instruções nº 02/2008, visto que a justificativa apresentada não indica a excepcionalidade da opção de repasse de recursos a entidade privada para execução do objeto do convênio, nem critério de escolha da conveniada;
- e) descumprimento do artigo 116, §1º, da Lei Federal nº 8.666/93, c/c art. 35, II, das Instruções nº 02/2008, visto que o Plano de Trabalho não foi aprovado pelo Poder Público;
- f) descumprimento do artigo 35, VI, das Instruções nº 02/2008, pela ausência do demonstrativo e parecer técnico evidenciando que o convênio representava vantagem econômica para a Administração em detrimento da realização direta;
- g) descumprimento do artigo 35, IX, das Instruções nº 02/2008, em razão da ausência de notificação ao Poder Legislativo da assinatura do Convênio.

1.3. Fixado prazo (fl. 59), o **Sr. Walter Sérgio de Souza Almeida, Prefeito Municipal de Itaberá**, apresentou esclarecimentos e documentação às fls. 64/98, aduzindo, em síntese, que: **(i)** o recurso público foi devidamente empregado na finalidade para a qual se destinava; **(ii)** para sanar a falha relativa ao artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64, juntou cópia da nota de empenho datada de 1º/02/12, no valor de R\$2.280.000,00; **(iii)** a ausência de cláusulas essenciais ao convênio foi suprida com o Termo Aditivo; **(iv)** a falta de especificação das metas foi suprida com a apresentação do Plano de Trabalho juntado ao Termo Aditivo; **(v)** a Associação Beneficente de Itaberá é o único Hospital sediado no Município; **(vi)** a aprovação do plano de trabalho se deu com a Lei 2.524/12, que autorizou a assinatura do convênio; **(vii)** a ausência de demonstrativo e parecer técnico foi sanada com a juntada de demonstrativo e parecer técnico evidenciando que a transferência representou economia ao órgão concessor; **(viii)** a ausência de notificação ao Poder Legislativo foi regularizada com a juntada da notificação à Câmara Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.4. Quanto aos aspectos econômico-financeiros e jurídicos, as **Assessorias Técnicas** opinaram, respectivamente pela **regularidade** e **irregularidade** da matéria (fls. 101/104).

1.5. A **Fiscalização** apresentou instrução complementar, relativa ao Termo de Aditamento, não tendo realizado apontamentos (fls. 109/110).

1.6. O **Ministério Público de Contas** certificou que o processo não foi selecionado, nos termos do artigo 1º, §5º, do Ato Normativo nº 006/14-PGC.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO

2.1. Ao deliberar sobre a Auditoria Operacional realizada pela Secretaria de Controle Externo de Saúde em conjunto com as Secretarias de Controle Externo nos Estados da Bahia, Paraná e **São Paulo** (TC-018.739/2012-1), com o objetivo de “*analisar se os entes governantes desempenham suas funções de forma a garantir que os serviços de saúde terceirizados para entidades privadas atendam aos requisitos do SUS e a minimizar os riscos de desvios de recursos públicos*”, na **Sessão Plenária de 27/11/2013**, o **Tribunal de Contas da União – TCU** manifestou entendimento no seguinte sentido:

O administrador, no exercício do poder discricionário, está obrigado a consignar, de forma **expressa e antecipada**, a motivação do ato, inclusive os critérios utilizados, sob pena de nulidade.

[...]

Assim, nos autos do processo administrativo correspondente, devem estar evidenciados os motivos que levaram a Administração a decidir pela transferência do gerenciamento de unidades públicas de saúde para o terceiro setor.

Como bem mencionado pela equipe de auditoria, estados e municípios deveriam realizar **estudos específicos para cada unidade de saúde objeto de terceirização, contendo comparação, em termos de custos e produtividade, entre a gestão segundo o regime aplicável ao Poder Público e a gestão segundo o regime aplicável à entidade privada.**

[...]

De tais estudos depende a estimativa de custos de execução do contrato e, por extensão, do valor a ser transferido para as organizações sociais. Também é com base neles que devem ser formuladas as metas e indicadores necessários para avaliação dos resultados alcançados.

A ausência de estudos é, possivelmente, uma das razões para a fragilidade dos indicadores e metas que vêm sendo utilizados, que não possuem os atributos nem as dimensões



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



necessários à avaliação do desempenho da organização social contratada. (grifei)

O cenário encontrado pelo TCU não é diferente do que temos verificado nas parcerias e prestações de contas submetidas à análise desta Casa por diversos Municípios, como o caso ora apreciado.

Realmente, não foi apresentado nenhum documento que evidencie o contexto atual da saúde pública no local (população, quantidade de usuários do SUS, especialidades médicas mais procuradas, problemas frequentes, tempo médio de espera para atendimento e agendamentos etc.), tampouco a oscilação dos custos de execução das atividades, entre outros fatores relevantes à demonstração dos benefícios obtidos com a terceirização.

Aliás, o Poder Público não pode simplesmente entregar a Saúde nas mãos do particular, cobrando somente aquilo que ele próprio teria condições de oferecer. Se assim o fizer, estará apenas se desincumbindo de obrigações típicas do Estado, e eventualmente se eximindo da admissão de pessoal por concurso público, da observância ao limite de gasto com pessoal e do pagamento de encargos sobre tais atividades, em prejuízo dos cofres da Fazenda Pública e do Instituto de Previdência.

É imprescindível que exija a otimização dos recursos financeiros, tecnológicos e profissionais, assim como da qualidade dos serviços prestados, seja no tocante ao contato humano (pessoal qualificado e atencioso); à estrutura física (ambiente adequado, equipamentos modernos, medicamentos e materiais disponíveis etc.), ou ao atendimento (redução das filas e tempo de espera para consultas, cirurgias e outros procedimentos, por exemplo).

Pertinente, ainda, que imponha a realização de ações preventivas e de conscientização, cujos resultados podem reduzir significativamente os gastos com tratamentos, medicação e cirurgias.

2.2. Observo, também, que a Entidade já apresentava graves problemas nos setores de pessoal e financeiro, com processos na Justiça do Trabalho, inclusive com condenação já mencionada (processo 1170/2009-047-15-00.0); crescente endividamento e falta de recursos próprios, demonstrados nos Balanços Patrimoniais de 2009, 2010 e 2011, contando a Entidade com recursos financeiros e patrimoniais de *R\$363.245,66 (2009)*, *R\$721.954,87*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



(2010) e R\$231.040,58 (2011), enquanto suas obrigações de curto e longo prazo alcançaram o montante de **R\$1.142.006,52** (2009), **R\$1.445.689,62** (2010) e **R\$1.913.246,10** (2011), apresentando, assim, patrimônio líquido negativo de R\$778.760,86 (2009), R\$723.734,75 (2010) e R\$1.682.205,52 (2011)².

Somam-se a isso a decretação de intervenção na Entidade e a consequente encampação pelo Município dos bens, equipamentos, utensílios e estoques, além dos respectivos laudos, prontuários de pacientes, arquivos e documentos inerentes à administração e funcionamento dos serviços médico-hospitalares do Hospital de Itaberá, conforme Decretos 4.012/13, 4.096/14 e 4.185/14.

2.3. Considero violados, portanto, os princípios da legalidade, eficiência e economicidade, previstos nos artigos 37, *caput*, e 70 da Constituição Federal.

2.4. Importante registrar que as prestações de contas de 2009, 2010 e 2011, relativas ao Ajuste firmado anteriormente pelas mesmas partes, foram reprovadas na Sessão de 17/03/15 da Primeira Câmara porque verificados “*serviços médicos sem discriminação de quantidade e individualização dos valores*”, “*gastos não vinculados ao objeto do Convênio*”, “*falta de transparência na documentação de despesas relativas a exames laboratoriais*”, entre outras inadequações, que ensejaram a condenação da Entidade a devolver parte do valor recebido (TCs. 591/016/10, 625/016/11 e 210/016/12), evidenciando que a ausência dos elementos aqui relatados pode influenciar na execução da parceria e causar efetivo prejuízo ao erário.

2.5. Por força do princípio da acessoriedade, ao Termo de Retirratificação estendem-se os efeitos decorrentes dos vícios que contaminam o Instrumento principal.

2.6. Ante o exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** do Convênio e do Termo de Aditamento examinados, com acionamento dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, e aplicação de **multa** ao Responsável, **Sr. Walter Sérgio Souza Almeida**, no valor de 160 (cento e sessenta) UFESPs, nos termos do artigo 104, II, da mesma Lei, por afronta

² Prestações de contas de repasses ao terceiro setor, realizados pela Prefeitura Municipal de Itaberá à Associação Beneficente de Itaberá, referentes aos exercícios de 2009, 2010 e 2011, analisados nos processos TC-591/016/10 – TC-625/016/11-TC-210/016/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



aos dispositivos constitucionais e legais mencionados no fundamento da decisão.

Transitado em julgado, expeçam-se as notificações e ofícios necessários, inclusive ao **Ministério Público Estadual**, para as medidas que entender cabíveis, no seu âmbito de atuação.

Fixo ao atual **Prefeito do Município de Itaberá** o prazo de **60 (sessenta) dias** para informar as providências adotadas no âmbito administrativo, tais como apuração dos responsáveis, eventual sanção imposta, além de medidas para regularização e não repetição das falhas aqui relatadas.

O Apenado deverá comprovar o recolhimento da multa em 30 (trinta) dias, conforme artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93. Se não o fizer, o Cartório promoverá as medidas de praxe para cobrança.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO