



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO**



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 29/09/15**

43 TC-000723/014/09

**Órgão Público Concessor:** Prefeitura Municipal de Cunha.

**Entidade(s) Beneficiária(s):** Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE de Cunha.

**Responsável(is):** José de Araújo Monteiro (Prefeito) e Acácio Alves do Oliveira (Presidente).

**Assunto:** Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho e Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 23-02-10, 02-12-10 e 05-09-13.

**Exercício:** 2008.

**Valor:** R\$933.430,74.

**Advogado(s):** Marco Aurélio de Toledo Piza.

**Fiscalizada por:** UR-14 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-14 - DSF-II.

## **1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em exame, **prestação de contas** de recursos públicos, do exercício de **2008**, no valor de R\$ 933.430,74 (novecentos e trinta e três mil, quatrocentos e trinta reais e setenta e quatro centavos), originária do **Convênio** firmado em 16/02/07, entre a **PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CUNHA** e a **ASSOCIAÇÃO DOS PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE CUNHA**, objetivando viabilizar a assunção do Programa de Saúde da Família.

**1.2.** A Unidade Regional de Guaratinguetá (UR-14), conforme relatórios de fls. 33/35, 133/134, constatou que, apesar de existirem evidências da entrega da prestação de contas pela Conveniada à Prefeitura, esta não a enviou a este Tribunal, nos termos das Instruções deste Tribunal.

**1.3.** Fixado prazo (fls. 37, 135 e 142), a Associação se manifestou às fls. 47/49 e 137, a Prefeitura, às fls. 139/140 e 143/144, ambas juntando documentos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO**



**1.4.** Houve nova instrução da matéria pela Fiscalização do Tribunal às fls. 147/154, e verificou-se:

- a) a terceirização irregular do serviço de agentes comunitários de saúde e do Programa Saúde da Família;
- b) cláusula afeta à jornada de trabalho, em afronta à Portaria do Ministério da Saúde nº 648/2006 vigente à época;
- c) convênio que contempla a inclusão de profissionais não previstos na mencionada Portaria, nem em lei municipal;
- d) gratificações não contempladas nas diretrizes do PSF, nem no Convênio;
- e) não apresentação dos extratos bancários da conta vinculada ao repasse, exceto quanto ao mês de dezembro de 2010;
- f) transferência de valores para outras contas de mesmo titular;
- g) atraso no pagamento dos salários;
- h) valores apresentados no balanço patrimonial divergentes dos registrados nos demonstrativos mensais; e
- i) a inscrição do débito em dívida ativa em detrimento do parecer conclusivo favorável.

**1.5.** Face a esses apontamentos, a APAE de Cunha se justificou às fls. 163/174 (documentos às fls. 175/234).

**1.6.** A Assessoria Técnica e sua Chefia se manifestaram pela irregularidade da matéria (fls. 237/246).

**1.7.** Com fundamento no art. 1º, § 5º, do Ato Normativo nº 006/14 da Procuradoria Geral de Contas, não houve manifestação do Ministério Público de Contas, restituindo os autos para prosseguimento.

É o relatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO**



## **2. VOTO**

**2.1.** Acolho parte das justificativas apresentadas face à documentação acostada aos autos. No entanto, há óbices ao reconhecimento da regularidade da prestação de contas, face à gravidade dos desacertos sobre os quais passo a discorrer.

**2.2.** O procedimento adotado pela Administração, a terceirização da mão de obra, ou seja, de agentes comunitários de saúde, e sem o devido processo seletivo público, configura burla aos princípios da isonomia e impessoalidade, ao art. 198, § 4º da Constituição Federal e à Emenda Constitucional nº 51/06.

Os argumentos da Prefeitura Municipal de que as contratações de pessoal, para execução do Programa Saúde da Família, foram efetuadas antes da Emenda Constitucional nº 51/06, estando amparadas pelo disposto no parágrafo único do seu artigo 2º<sup>1</sup>, não a socorre, tendo em vista que o referido dispositivo legal apenas dispensa os profissionais que tenham sido contratados a partir de anterior processo de seleção pública de se submeter a novo processo seletivo, mas não autoriza a terceirização da contratação.

O artigo 2º da Lei nº 11.350/06 preconiza que devem exercer suas atividades no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, por meio de vínculo

---

<sup>1</sup> Art. 2º Após a promulgação da presente Emenda Constitucional, **os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias somente poderão ser contratados diretamente pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios na forma do § 4º do art. 198 da Constituição Federal**, observado o limite de gasto estabelecido na Lei Complementar de que trata o art. 169 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Os profissionais que, na data de promulgação desta Emenda e a qualquer título, desempenharem as atividades de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias, na forma da lei, ficam dispensados de se submeter ao processo seletivo público a que se refere o § 4º do art. 198 da Constituição Federal, **desde que tenham sido contratados a partir de anterior processo de Seleção Pública efetuado por órgãos ou entes da administração direta ou indireta de Estado, Distrito Federal ou Município ou por outras instituições com a efetiva supervisão e autorização da administração direta dos entes da federação.** (grifei)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO**



direto com o órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional, vedada a contratação temporária ou terceirizada (artigo 16<sup>2</sup>).

No caso concreto, não há prova de que tenha sido realizado processo seletivo por órgão da administração direta ou indireta, ou, ainda, por outras instituições, com supervisão e autorização do poder público. Para efeitos dessa prova, o art. 9º, parágrafo único da Lei nº 11.350/06<sup>3</sup>, prevê a emissão de certificado pela Administração dos Entes Federados respectivos da existência desse anterior processo de seleção pública. E esse certificado não se confunde com o certificado de formação mencionado na defesa às fls. 166.

Também não há fundamento legal nas alegações da Parte de que os agentes comunitários não foram por ela contratados, e que lhe competiria apenas a administração do convênio, uma vez que todos os pagamentos foram feitos diretamente pela Associação, conforme os holerites juntados aos Anexos dos autos. Decorre disso, sua responsabilidade em todos os âmbitos, especialmente no trabalhista e no civil. A pessoa jurídica “Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Cunha” figura como contratante. O máximo que pode acontecer em relação ao órgão fomentador é atrair sua responsabilidade subsidiária, mas a responsabilidade direta compete à Associação.

**2.3.** Quanto à cláusula afeta à jornada de trabalho, em afronta à Portaria do Ministério da Saúde nº 648/2006 vigente à época, assiste razão à Fiscalização do Tribunal.

Não há justificativa para que a norma do Ministério da Saúde não tenha sido obedecida. Claramente essa Portaria dispunha o seguinte:

---

<sup>2</sup> Art. 16. **Fica vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários** de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos endêmicos, na forma da lei aplicável. (grifei)

<sup>3</sup> Art. 9º A contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Parágrafo único. **Caberá aos órgãos ou entes da administração direta dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios certificar, em cada caso, a existência de anterior processo de seleção pública, para efeito da dispensa referida no parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, considerando-se como tal aquele que tenha sido realizado com observância dos princípios referidos no caput.** (grifei)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO**



**2 - DAS RESPONSABILIDADES DE CADA NÍVEL DE GOVERNO**

Além das responsabilidades propostas para a Atenção Básica, em relação à estratégia Saúde da Família, os diversos entes federados têm as seguintes responsabilidades:

2.1 Compete às Secretarias Municipais de Saúde e ao Distrito Federal:

**IV - assegurar o cumprimento de horário integral – jornada de 40 horas semanais** – de todos os profissionais nas equipes de saúde da família, de saúde bucal e de **agentes comunitários de saúde**, com exceção daqueles que devem dedicar ao menos 32 horas de sua carga horária para atividades na equipe de SF e até 8 horas do total de sua carga horária para atividades de residência multiprofissional e/ou de medicina de família e de comunidade, ou trabalho em hospitais de pequeno porte, conforme regulamentação específica da Política Nacional dos Hospitais de Pequeno Porte; (grifei)

Para se justificar, a Associação apresenta argumento preocupante: “A entidade se viu compelida a ajudar o Poder Executivo que há muito vinha lhe ajudando, nada mais.”

**2.4.** No tocante às gratificações não contempladas nas diretrizes do PSF, nem no Convênio, e à transferência de valores para outras contas de mesmo titular, a Associação também não logrou êxito em afastar essas irregularidades, pois, no primeiro caso, genericamente atribuiu de novo a responsabilidade à Prefeitura e, no último, juntamente com a apresentação dos extratos bancários, ficou evidente que não havia conta específica vinculada ao Convênio, mas movimentação financeira dos recursos deste com outros repasses públicos (“a entidade mantinha uma conta para recebimento de repasses governamentais [...] e outra para movimentação dos mesmos, inclusive para pagamento de pessoal”, conforme fls. 169).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO**



**2.5.** Julgo, por fim, contraditória e grave a inscrição do débito em dívida ativa, apesar da Prefeitura ter emitido parecer conclusivo favorável. Tal fato demonstra falta de seriedade por parte do Poder Público na realização dos atos administrativos, uma vez que, a princípio, gozam de presunção de legitimidade.

O Prefeito que assinou o parecer conclusivo favorável (fls. 89) é o mesmo da gestão que inscreveu a Associação em dívida ativa, débito correspondente ao valor integral do repasse, sem qualquer justificativa.

Outro fato contraditório é a seguinte omissão da Poder Público: apesar desse débito ter sido inscrito em dívida ativa em 25/02/2011, até a presente data, passados mais de quatro anos, não há registro na Justiça Estadual de que a Prefeitura tenha executado o valor.

Importa que, do exame dos Anexos, há evidência de que a Associação realmente protocolou a prestação de contas junto à Prefeitura, apesar desta não tê-la repassado ao Tribunal. Diante disso, atendo-me à documentação juntada pela Conveniada após notificação desta Casa e, apesar das impropriedades mencionadas acima, constato que a Associação executou de fato o objeto. Somente por esse motivo, deixo de determinar a glosa relativa às gratificações indevidas e sua restituição, pois vinculadas ao exercício das atividades prestadas pelos funcionários da Conveniada.

**2.6.** Ante o exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE da prestação de contas** em análise, com acionamento do disposto nos incisos XV e XXVII do art. 2º da Lei Complementar nº 709/93, concedendo ao Prefeito Municipal o prazo de 60 (sessenta) dias para que informe a esta Casa as providências adotadas frente aos desacertos relatados no julgado, tais como apuração de responsabilidades e aplicação das sanções administrativas eventualmente cabíveis.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO**

