



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 02/07/13

57 TC-000937/009/08

Conveniente: Prefeitura Municipal de Tatuí.

Conveniada: Santa Casa de Misericórdia de Tatuí.

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Luiz Gonzaga Vieira de Camargo (Prefeito) e Júlio Inácio Vila Nova (Secretário Municipal de Saúde).

Objeto: Prestação de serviços médicos para atendimento do pronto Socorro Municipal e custeio da entidade.

Em Julgamento: Convênio firmado em 13-04-07. Valor - R\$1.200.000,00. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues e Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher, publicada(s) no D.O.E. de 21-06-08 e 20-08-10.

Advogado(s): Marcelo Palavéri, Fabiana Balbino Vieira e outros.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.

PRESTAÇÃO DE CONTAS – REPASSES PÚBLICOS

58 TC-001179/009/08

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Tatuí.

Entidade(s) Beneficiária(s): Santa Casa de Misericórdia de Tatuí.

Responsável(is): Luiz Gonzaga Vieira de Camargo (Prefeito) e Umberto Fanganiello Filho (Provedor).

Assunto: Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues e Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, em 21-06-08 e 19-12-12.

Exercício: 2007.

Valor: R\$1.200.000,00.

Advogado(s): Marcelo Palavéri, Fabiana Balbino Vieira e outros.

Fiscalizada por: UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-9 - DSF-I.



1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, **Termo de Convênio** firmado em 13.04.2007 entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE TATUÍ** e a **SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE TATUÍ**, tendo como objeto “o pagamento dos plantões médicos para dar cobertura ao Pronto Socorro Municipal e para o custeio parcial das atividades essenciais da Entidade e de pessoal” (f. 09), pelo valor de R\$1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), bem como a respectiva **prestação de contas**, referente ao exercício de 2007.

1.2. **No que tange ao Ajuste**, a Unidade Regional de Sorocaba – UR.9, responsável pela instrução preliminar, consignou, de início, que o Instrumento em tela “foi celebrado para repasse de subvenção de recursos financeiros à Santa Casa local”. Nada obstante, a análise se deu corretamente sob os ditames do art. 116 da Lei nº 8.666/93, tendo sido apontadas as seguintes ocorrências:

- a) Não comprovação da excepcionalidade impeditiva de sujeição da Conveniada às qualificações de OS ou OSCIP, conforme preceitua artigo 35, inciso I, alínea “a”, das Instruções nº 02/2007;
- b) O Plano de Trabalho proposto pela Conveniada é simplista e não atende aos requisitos do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, não permitindo à Administração avaliar os resultados quanto à eficácia e economicidade dos gastos;
- c) Falta de prova de que a celebração do Convênio foi comunicada ao Poder Legislativo, em atendimento ao contido no § 2º do artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/93;
- d) Ausência de demonstração da aprovação do Plano de Trabalho pela Administração Pública, nos termos do § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/93.

1.3. Notificadas as partes, a Santa Casa de Misericórdia de Tatuí apresentou justificativas às fls. 70/74, expondo que, embora tenha dado início aos trâmites para qualificar-se como OSCIP, “tal procedimento ainda não foi realizado, posto que (...) está terminando o balanço referente aos anos de 2006



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



e 2007” (f. 71), não finalizados devido à morte do então provedor, em 2005, bem como ao desaparecimento de documentos.

Argumentou que o Plano de Trabalho seguiu o modelo utilizado em prestações de contas anteriores, e consiste em “*resumo do pactuado no Termo de Convênio, (...) respeitando os requisitos exigidos pela Lei 8.666/93*” (f. 72).

A eficácia, eficiência e economicidade seriam visualizáveis nas prestações de contas mensais, sendo 90% dos recursos “*utilizados para pagar os profissionais que dão cobertura 24 horas ao Pronto Socorro Municipal, e os 10% restantes utilizados para custeio parcial das atividades da Santa Casa*” (f. 72). Além disso, “*as metas quantitativas e metas qualitativas não foram acordadas em números ante a imprevisibilidade do serviço*”.

Aduziu, por fim, que o Plano de Trabalho foi aprovado pela Administração Pública, e o Poder Legislativo, devidamente comunicado do Ajuste.

1.4. A Prefeitura Municipal de Tatuí, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, prestou os esclarecimentos de fls. 107/109.

Afirmou que a Santa Casa de Misericórdia de Tatuí é a única Unidade Hospitalar do Município e que a elaboração do Convênio constituiu medida de necessidade pública, visto que, do contrário, haveria insuficiência de assistência médica de pronto socorro no Município.

Quanto ao Plano de Trabalho, embora conciso, “*não deixa de cumprir seu papel regulamentador e fiscalizador*”, e as metas quantitativas e qualitativas foram estabelecidas em conformidade com as diretrizes técnicas e operacionais definidas e aprovadas pelo Conselho Municipal de Saúde (f. 108).

Por força do Convênio, a Entidade está obrigada a apresentar relatório mensal das atividades e da aplicação dos recursos financeiros recebidos, bem como declaração quantitativa de atendimentos mensais, sob pena de impedimento de transferência dos repasses subsequentes (f. 108). Deve, ainda, manter a contabilidade, os procedimentos e os registros estatísticos atualizados e à disposição dos agentes públicos de controle interno



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



e externo. Assim, estariam atendidos os requisitos do art. 116 da Lei nº 8.666/93, além dos requisitos de eficiência, eficácia e economicidade.

Concluindo, argumentou que a ciência ao Poder Legislativo teria se dado quando da aprovação da Lei Orçamentária e, conseqüentemente, dos repasses previstos.

1.5. Após analisar o acrescido, a UR-09 consignou que, embora não seja vedado à Administração firmar convênio com entidade não qualificada como OS ou OSCIP, cabe à Origem certificar-se da situação financeira e administrativa da conveniada.

Entendeu que as falhas relativas ao plano de trabalho não foram sanadas, assim como a simples previsão de repasse ao terceiro setor não supre a determinação legal. Do mesmo modo, o silêncio da Origem quanto à aprovação do Plano de Trabalho não teria sido satisfatoriamente justificado.

Nesses termos, opinou pela **irregularidade** do Convênio (fls. 113/116).

1.6. Por sua vez, a SDG posicionou-se pela **aprovação** da matéria, com proposta de recomendação, por considerar que as falhas não seriam graves o suficiente para macular o Ajuste (fls. 119/120).

1.7. A Assessoria Técnica, sob o aspecto financeiro-contábil, ressaltou que caberia ao Órgão Concessor esclarecer se os repasses noticiados, no valor de R\$260.000,00 (duzentos e sessenta mil reais), referir-se-iam ao Convênio examinado ou ao firmado no exercício anterior (Convênio nº 108/2006), e se foram empenhadas no exercício em tela.

Constatou, ainda, a existência de uma diferença de, *no mínimo*, R\$100.000,00 (cem mil reais) entre os repasses autorizados por lei e os efetivamente realizados.

1.8. Assinado novo prazo aos Interessados, a Conveniada apresentou o Relatório de Receitas e Despesas, assim como as peças contábeis dos exercícios de 2004 a 2009, a fim de comprovar a regularidade do Ajuste (fls. 154/155).



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



1.9. Às fls. 157/167 o Sr. Luiz Gonzaga Vieira de Camargo, então Prefeito Municipal, apresentou justificativas semelhantes às já apresentadas pelo Município e pela Conveniada.

1.10. Os autos retornaram à SDG, que reiterou o parecer pela regularidade do Convênio (fls. 185/186).

1.11. A ATJ, por último, ante o não atendimento específico da determinação e a ausência de elementos probatórios, concluiu pela extrapolação de R\$100.000,00 do valor legal autorizado, assim como pela persistência das falhas levantadas pela Fiscalização.

1.12 **Com relação à prestação de contas**, a Unidade Regional relatou as seguintes ocorrências:

a) A Entidade elaborou relatório genérico sobre as atividades desenvolvidas, sem se ater especificamente às finalidades do Convênio;

b) Ausência do relatório governamental acerca da execução do objeto pactuado;

c) A Entidade não encaminhou à Prefeitura as peças contábeis;

d) A Entidade não abriu conta bancária específica para gerir os recursos do Convênio;

e) Despesas genéricas com plantões médicos, sem especificação dos dias em que foram realizados;

f) Pendências da Entidade em relação aos encargos sociais, não tendo sido apresentadas certidões negativas de FGTS, INSS e PIS/PASEP;

g) Não atendimento às Instruções e Recomendações do Tribunal de Contas.



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



1.13. Notificadas as partes, a Santa Casa de Misericórdia de Tatuí ofertou justificativas às fls. 53/57.

Quanto às falhas relativas ao relatório de atividades, teceu argumentos idênticos aos prestados no TC-937/009/08 no tocante ao Plano de Trabalho (fls. 54/55); o mesmo se deu quanto às peças contábeis, requerendo prazo de 120 para promover a juntada respectiva (fls. 55/56).

Informou que, depois de tomar ciência do apontamento referente à inexistência de conta bancária específica, providenciou a abertura de conta corrente em instituição financeira oficial (f. 56).

Refutou o apontamento de lançamento de despesas genéricas, aduzindo que os pagamentos dos médicos se deram mediante expedição de RPA, com o número de plantões realizados por cada médico, além da escala (fls. 56/57).

1.14. Determinada a instrução complementar, a Unidade Regional de Sorocaba alertou, de plano, que as críticas direcionaram-se ao “relatório de atividades”, e não ao “plano de trabalho”, como constou das justificativas apresentadas pela Entidade.

Sobre a ausência de peças contábeis e a não abertura de conta específica, pontuou que os esclarecimentos apenas reforçaram as falhas.

Por último, consignou que os documentos de despesa, quando da inspeção *in loco*, não estavam acompanhados das escalas de plantão, mesmo que a planilha apresentada guarde pertinência com os valores pagos aos profissionais, não houve menção do número de plantões realizados nos demonstrativos de pagamento.

1.16. A SDG opinou pela **regularidade** da comprovação da aplicação dos recursos, sem prejuízo de recomendação (f. 227).

1.17. A ATJ propôs a assinatura de prazo à Entidade, para apresentasse as peças contábeis (f. 229), ao que foram juntados os documentos de fls. 239/240.



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



1.19. Em seguida, foram apresentadas justificativas pelo então Prefeito (fls. 241/251).

1.20. Após análise do acrescido, a Assessoria Técnica constatou que os repasses efetuados à Entidade no exercício examinado somaram, ao todo, R\$1.499.000,00 (um milhão e quatrocentos e noventa e nove mil reais). No entanto, desta importância, R\$260.000,00 e R\$39.000,00 referem-se a Convênios diversos.

Confrontados por amostragem os pagamentos liquidados aos profissionais médicos, não foram encontradas falhas quanto à correlação escala de plantão/valores devidos, tampouco divergência no tocante ao objeto do Convênio. No entanto, consignou a inexistência de recolhimentos sociais e previdenciários pela Entidade.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Em apreciação, **Termo de Convênio** firmado em 13.04.2007 entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE TATUÍ** e a **SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE TATUÍ**, tendo como objeto “o pagamento dos plantões médicos para dar cobertura ao Pronto Socorro Municipal e para o custeio parcial das atividades essenciais da Entidade e de pessoal” (f. 09), pelo valor de R\$1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), bem como a respectiva **prestação de contas**, referente ao exercício de 2007.

2.2 Não obstante as justificativas e documentos apresentados pelas partes, entendo remanescerem falhas suficientes à reprovação do Ajuste, que, por sua gravidade, não podem se relevadas ou mesmo alçadas ao campo das recomendações.

Com efeito, o Plano de Trabalho apresentado aparenta ter sido constituído depois de encerrado o Convênio, visto que datado de 31/01/2008, o que ganha força pela forma como redigido o campo “*etapas ou fases executadas*”: “*foi executada mensalmente de acordo com a liberação da verba*” (g.n.).

Mesmo que desconsiderado este dado, a transferência financeira esteve desamparada de metas concretas a serem atingidas e fases de execução (número de plantões e de médicos plantonistas; dias de trabalho por médicos, conjugados com os dias/meses do exercício, e divisão de parcelas destinadas às demais atividades, entre outros). Desamparada, outrossim, de aplicação dos recursos financeiros.

Neste sentido, reproduzo os pontos críticos do “Plano de Trabalho” de f. 16:

METAS ATINGIDAS

Cobertura de Plantão médico 24 horas, aprimoramento no atendimento ao SUS e melhorias no atendimento da população e região.

ETAPAS OU FASES EXECUTADAS

Foi executada mensalmente de acordo com a liberação da verba.



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



PLANO DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS

Todo recurso recebido foi aplicado em despesas com plantões médicos do Pronto Socorro Municipal, atividades relativas ao Sistema Único de Saúde SUS/SP, custeio de material hospitalar, medicamento e material de higiene e limpeza.

Como se percebe, da forma como configurado o Convênio, não há como correlacionar o cronograma de desembolso – “10 parcelas no valor de R\$120.000,00” – com a atividade a ser desenvolvida, e, por consequência, a economicidade, eficiência e eficácia do Ajuste.

A ausência de planejamento e detalhamento compromete a transparência e, num aspecto amplo, a legitimidade do Ajuste, ainda que posteriormente a prestação de contas não evidencie aspectos de desvio de finalidade.

Vale lembrar que, por força do disposto no § 1º do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, o Poder Público deve delinear adequadamente os termos dos convênios que celebra, especificando, além de outros quesitos, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução e o plano de aplicação dos recursos financeiros, de modo que se possa aferir a eficiência no gasto do dinheiro público e o comprometimento da transferência a terceiros de atividades ínsitas ao Ente Público.

A ausência de estipulação prévia dos plantões médicos e das demais despesas significa, em último plano, inadmissível ausência de controle dos recursos públicos, com ambas as partes desprovidas de referenciais técnicos para fiscalizar, corrigir e/ou aperfeiçoar o Ajuste.

Perceba-se, nesse aspecto, que a não comprovação de regularidade fiscal e social previdenciária, assim como a falta de publicação das peças contábeis obrigatórias pela Entidade sequer foram objeto de ressalva pela Administração Pública no procedimento que resultou na assinatura do Convênio, comprometendo-se a futura execução contratual.

A observação, antes se tratar de abstrata cautela, teve como consequência futura a intervenção municipal sobre a Entidade no exercício de 2008, sendo 02 dos motivos os seguintes:



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



Considerando que os recursos públicos repassados à Santa Casa não impede que descumpra sistematicamente com suas obrigações trabalhistas, salariais, encargos sociais como INSS e FGTS, gerando atrasos que comprometem os serviços de assistência à saúde;

(...)

Considerando que a Santa Casa vem sistematicamente descumprindo com as metas fixadas no Plano Operativo, o que enseja a rescisão do convênio de prestação da assistência à saúde, porque as metas não cumpridas ensejam a obrigação do Município de suspender o repasse dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde;

Quanto às demais falhas, ainda que se pudesse subsumir a aprovação do Plano de Trabalho, a ausência de comunicação do Ajuste ao Poder Legislativo local compromete o Ajuste, ante a fragilização dos controles legais estabelecidos (art. 116, § 2º, da Lei nº 8.666/93).

Por essas razões, desatendidos os requisitos materiais mínimos estipulados no art. 116 da Lei nº 8.666/93, não há como afastar o julgamento de irregularidade.

2.3. Com relação à prestação de contas, a Unidade Regional consignou que não foi elaborado o relatório governamental acerca da execução do Convênio, tendo sido apresentado o “Plano de Trabalho” como sinônimo.

Tal fato, somado ao **(i)** encaminhamento tardio das peças contábeis, em 15/01/2013; **(ii)** à ausência de conta bancária específica para gestão dos recursos; **(iii)** à liberação das parcelas à Entidade, mesmo à evidência de não recolhimento dos encargos sociais e previdenciários dos plantonistas, e **(iv)** à demonstração genérica das despesas são elementos suficientes a evidenciar a inexistência de fiscalização da execução do Convênio.

Ademais, a juntada – apenas no âmbito deste processo de prestação de contas – da escala de plantão constitui frágil elemento de comprovação da efetiva prestação do serviço.

Neste sentido, a confrontação realizada pela Fiscalização sobre os pagamentos liquidados aos profissionais médicos frente à escala de plantão



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



efetuada pela ATJ apenas atesta que o número de plantões escalonados corresponde ao valor do pagamento final, mas não detém força probatória para, por si só, confirmar o efetivo cumprimento.

Estes elementos, por si, impedem a análise da vantagem obtida pelo Poder Público com a assinatura do presente Instrumento e da eficiência do Ajuste e dos serviços prestados pela Entidade, obstaculizando o julgamento de regularidade.

2.4. Ante ao exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** do **TERMO DE CONVÊNIO**, com o conseqüente acionamento do disposto no art. 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93.

VOTO, ainda, nos termos do art. 33, III, “b”, da citada Lei Complementar, pela **IRREGULARIDADE** da comprovação da aplicação dos recursos em exame, deixando, contudo, de impor multa, bem como de condenar a Entidade a restituir o valor recebido, ante a ausência de desvio de finalidade ou dano ao erário.

É como voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO