



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

SEGUNDA CÂMARA DE 13/08/13

ITENS N°50 E 51

TERMO DE CONVÊNIO

50 TC-001441/006/08

Convenente: Prefeitura Municipal de Altinópolis.

Conveniada: Hospital de Misericórdia de Altinópolis.

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Wadis Gomes da Silva (Prefeito) e Paulo César Miguel (Provedor).

Objeto: Ampliação ao atendimento à saúde da população através da conjugação de esforços entre o Hospital e a Prefeitura.

Em Julgamento: Convênio celebrado em 03-01-07. Valor - R\$4.500.000,00. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, publicada(s) no D.O.E. de 22-01-11.

Advogado(s): Marcelo Palavéri, Flávia Maria Palavéri Machado, Carolina Elena de Melo e Sousa Malta Moreira, Fabiana Balbino Vieira e outros.

Acompanha(m): Expediente(s): TC-023999/026/09.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

PRESTAÇÃO DE CONTAS - REPASSES PÚBLICOS

51 TC-001524/006/08

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Altinópolis.

Entidade(s) Beneficiária(s): Hospital de Misericórdia de Altinópolis.

Responsável(is): Wadis Gomes da Silva (Prefeito) e Paulo César Miguel (Provedor).

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

Exercício: 2007.

Valor: R\$2.903.334,07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Advogado(s): Marcelo Palavéri, Flávia Maria Palavéri Machado, Carolina Elena de Melo e Sousa Malta Moreira, Fabiana Balbino Vieira e outros.

Fiscalizada por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

RELATÓRIO

Trata-se de convênio firmado entre PREFEITURA DE ALTINÓPOLIS e HOSPITAL DE MISERICÓRDIA DE ALTINÓPOLIS [03/01/07, R\$ 4.500.000,00 (estimativo), 01 ano], objetivando ampliação ao atendimento à saúde da população. (TC-001441-006-08)

Também em exame prestação de contas do exercício de 2007, totalizando dispêndio de R\$ 2.903.334,07. (TC-001524-006-08)

Enfatizando, em particular, a ausência de *Plano de Trabalho* e tendo em conta a apuração de múltiplos defeitos na prestação de contas em destaque, preopinantes da **UR-6** propugnam a desaprovação dos atos praticados. (fls. 107/110 e 08/41, respectivamente)

Sustenta a Municipalidade - em resposta a despacho proferido nos termos e para os fins do inciso XIII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93 - que "o convênio efetuado teve como objetivo ampliar o atendimento à saúde da população, o que demonstra a relevância do ato para o Município, uma vez que tinha como único escopo manter em perfeito funcionamento os serviços prestados pela Administração Municipal a uma enorme parcela da população que necessitava a ainda necessita do atendimento do Hospital de Misericórdia de Altinópolis, e que, certamente, sofreria sérios prejuízos em decorrência de uma possível interrupção dos mesmos". (fls. 126)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Ressalta que "o Hospital de Misericórdia de Altinópolis, quando recebe os valores repassados pelo Executivo Municipal, os recebe única e exclusivamente com a finalidade de custear despesas correntes, sem que os valores recebidos integrem o patrimônio da Entidade". (fls. 130)

Dá por certo que "Em casos da espécie, é importante verificar que foi realizada a necessária prestação de contas dos valores concedidos, demonstrando com clareza onde foram empregadas as verbas do Poder Executivo de Altinópolis". (fls. 130)

Assessoria Técnica (Jurídico) e Chefia, rejeitando as ponderações insertas pela Municipalidade, propugnam a irregularidade do convênio e da prestação de contas em exame. (fls. 132/134 e 135; 68/70 e 71)

Mais adiante, revela a Municipalidade que "o Hospital de Misericórdia de Altinópolis é uma associação filantrópica, sem finalidade lucrativa, destinada à prática de beneficência e caridade de amparo e assistência a carentes, menores, idosos ou quaisquer outros que dele necessitem, cuja finalidade, também, é prestar assistência social aos desvalidos, o que necessariamente implica: prestação de serviços e apoio às famílias, direcionadas a melhoria da qualidade de vida e orientação da população carente, visando à construção de uma sociedade justa e solidária". (fls. 169)

Na sua avaliação, "para dar atendimento ao desenvolvimento das ações de saúde pública, fez-se necessário utilizar o convênio firmado com o Hospital de Misericórdia de Altinópolis em razão do excepcional interesse público". (fls. 170)

Também dá conta de que "a Administração Pública analisou a relação das atividades que deveriam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

constar no Plano de Trabalho, contudo este foi elaborado de forma informal, uma porque já se sabe quais são os serviços prestados pela Entidade, já que há anos o Hospital de Misericórdia de Altinópolis através dos convênios firmados auxilia a Administração Municipal a manter o seu dever de prestar serviços essenciais de saúde, e duas porque necessita, de fato, das estimativas físicas e financeiras de atendimentos, sendo assim, o Executivo somente repassa os valores se efetivamente concorda com as atividades executadas pela entidade". (fls. 170/171)

Seria o Hospital de Misericórdia "o único nosocômio do Município e (que) atende, além dos municipios de Altinópolis, os pacientes das cidades vizinhas".

"Portanto, por ser o único hospital da cidade, e por prestar serviços a contento para as pessoas, e considerando ainda tratar-se de entidade filantrópica, a Prefeitura não teve outra saída a não ser subvencioná-la". (fls. 172)

Expediente TC-023999-026-09, que acompanha os feitos, encaminhado pelo Prefeito subsequente da Municipalidade de Altinópolis (2009/2012), traz Relatório Técnico de Auditoria privada - Dreyfus Auditoria e Consultoria Público Privada Ltda -, onde restaram examinadas as movimentações financeira e de pessoal relativas ao convênio, nos exercícios de 2007 e 2008, apontando "elevado número de ocorrências" - e que também restaram assinaladas pela Fiscalização (UR-6) no relatório de fls. 107/110 e 08/41, respectivamente.

Este o relatório¹.

GCECR
RLP

¹) processo distribuído e em trânsito pela Secretaria-Diretoria Geral de 11/04/11 a 23/07/13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TC-001441-006-08

TC-001524-006-08

VOTO

Não se renegando valiosa contribuição da Entidade Conveniada para os esforços ao atendimento à saúde dos municípios de Altinópolis, de reconhecida importância e que certamente conta com elevado apreço, desta feita o instrumento de que se valeu a Municipalidade não se mostra condizente com a iniciativa, já que a celebração de convênio reclama a costura de *plano de trabalho* ajustado à demanda que se pretende suprir.

De acordo com pesquisa junto ao *Sistema de Protocolo deste Tribunal*, nos 10 (dez) anos anteriores - de 1996 a 2006 -, a Municipalidade repassou recursos ao Hospital de Misericórdia de Altinópolis por meio de auxílios/subvenções⁽²⁾ - para livre enfrentamento das despesas de custeio - que sabidamente possuem outra natureza, além de forma de comprovação da aplicação dos recursos diversa.

Além da apuração de ausência de *plano de trabalho*, compulsoriedade instituída no artigo 116 da Lei nº 8.666/93 para celebração de convênio - disciplinando, de forma clara, como seria o ajuste, critérios remuneratórios, os repasses mensais, as metas a serem atingidas e o período para atendimento dessas metas, entre outros (em detrimento ao

²⁾ exercício de 1996, TC-000703-006-97; exercício de 1997, TC-002457-006-98; exercício de 1998, TC-001906-006-99; exercício de 1999, TC-002669-006-00; exercício de 2000, TC-004340-006-01; exercício de 2001, TC-002829-006-02; exercício de 2002, TC-001483-006-03 e TC-001484-006-03; exercício de 2003, TC-001377-006-04; exercício de 2005, TC-001154-006-06; exercício de 2006, TC-001022-006-07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

mecanismo de realização de simples repasses conforme requisições, pelo gestor-interveniente indicado pela Municipalidade (*Cláusula Quarta - Da Gestão*) ⁽³⁾ - não se logrou comprovar nos autos a regularidade de mandato da diretoria da Entidade, tampouco que detinha regularidade fiscal, bem por isso impedida de tratar com a Administração Pública.

³⁾ CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO

São obrigações do Município, aqui designado primeiro conveniente:

I – Repassar recursos ao segundo conveniente até o limite das despesas de pessoal necessário ao funcionamento do Hospital, observadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras da Prefeitura, por solicitação do gestor;

II – Repassar os recursos necessários ao funcionamento para cobertura de despesas com serviços de utilidade pública (água, luz, telefone, etc.) observado as disponibilidades financeiras e orçamentárias da Prefeitura, sempre por solicitação do gestor;

III – Repassar os recursos necessários para conservação e adaptação do prédio do Hospital e dos equipamentos listados no inventário, mediante solicitação do gestor;

IV – Ceder os medicamentos e materiais de consumo necessários ao funcionamento e manutenção da atividade hospitalar, exceto aquelas indispensáveis e necessárias para o pronto atendimento de procedimentos que não possam aguardar a aquisição através de licitação, que serão suprimidas pelo segundo conveniente, sendo adquiridas de forma direta se necessário, observadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras da Prefeitura, por requisição do gestor.

CLÁUSULA QUARTA – DA GESTÃO

Fica ajustado entre os convenentes que a direção superior do Hospital será exercida por um gestor designado pela "primeira conveniente", ao qual compete:

I – Designar os ocupantes de cargos administrativos e de direção clínica;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Escrutínio da documentação aponta que também se fez valer, por meio do convênio, a contratação de pessoal para execução do Programa Saúde da Família - PSF, que haveria ser provida, há consenso, mediante realização de concurso público, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal.

Por se tratar de *serviço público essencial* – e, portanto, de competência precípua do Estado – inserido no contexto da “Atenção Básica à Saúde”, sob a esfera de atuação do SUS (Serviço Único de Saúde) e execução pelo gestor local, ao caso concreto também não se atende por meio de convênio, haja vista que, de acordo com a Constituição Federal, “As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, (...)” (Art. 199, § 1º)⁴⁾.

E a prestação de contas do exercício de 2007 também em exame (TC-001524-006-08) – a essa altura irremediavelmente contagiada em decorrência da iniquinação do instrumento de convênio – apresenta, conforme relatório (fls. 08/41) – cujas graves deficiências nele assinaladas não restaram pontualmente combatidas ou protestadas pela Municipalidade – irregularidades no plano de execução física e financeira, na movimentação financeira, nas despesas, em recursos humanos, encargos sociais, carente da apresentação das peças contábeis, assim como da manifestação do Conselho Fiscal, não havendo controle interno instituído, ainda segundo a referida apuração.

⁴⁾ **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Art. 199 – § 1º – As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Por conta dessas razões, voto pela **irregularidade** do instrumento de convênio e da prestação de contas do exercício de 2007 em exame, com acionamento dos incisos XV e XVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, fixando-se prazo de 60 (sessenta) dias ao responsável da Municipalidade de Altinópolis para adoção das medidas cabíveis.

GCECR
RLP