



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



PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO: 23/07/13

65 TC-0001091/014/12

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ubatuba.

Entidade(s) Beneficiária(s): Santa Casa de Misericórdia da Irmandade do Senhor dos Passos de Ubatuba.

Responsável(is): Eduardo de Souza César (Prefeito), Jair Antônio de Souza e Neilton Nogueira de Lima.

Assunto: Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 14-12-12, 15-02-13 e 03-04-13.

Exercício: 2011.

Valor: R\$960.000,00.

Advogados(s): Wagner Andriotti e Cícero José de Jesus Assunção.

Fiscalizada por: UR-14 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 – DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Cuidam os presentes autos do exame pertinente ao exercício fiscal de 2011, da prestação de contas relativas ao repasse de verbas públicas da Prefeitura Municipal de Ubatuba, via termo aditivo, com lastro no convênio nº 81-B/07, firmado, originalmente, aos 29/03/2007 com a Santa Casa de Misericórdia da Irmandade do Senhor dos Passos de Ubatuba.

1.2. Oportuno registrar que o convênio principal, e seus 3 primeiros Termos de Aditamento que prorrogaram o prazo de validade e acresceram valores ao ajuste, já foram apreciados e julgados regulares por este Tribunal.

1.3. Pendem, no entanto, outros 3 Termos subsequentes, com o mesmo escopo, dos quais o sexto embasa a transferência de R\$ 960.000,00 à referida Entidade, durante o exercício em epígrafe, (fls. 10 do presente).



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



1.4. A documentação respectiva necessitou ser requisitada pela fiscalização, em face da omissão da Origem em relação ao prazo prescrito nas Instruções n.º 02/2008 desta v. Corte, (fls. 04/09 dos Autos).

1.5. Aberta a instrução, a UR-14 procedeu a auditoria técnica utilizando-se das fontes de informações, documentos e bancos de dados disponíveis, anexando, ao final, seu relatório às fls 64/76. Nele a fiscalização colaciona extenso rol de inconformidades, conforme se aduz abaixo de forma concisa e articulada:

Item 1 – EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO CONVÊNIO

** Relatórios, da conveniada, não demonstram as atividades desenvolvidas com recursos próprios e as verbas públicas repassadas à conta do ajuste;*

** Divergência entre o saldo residual informado pela conveniada e o apurado pela fiscalização;*

** Saldo residual não devolvido e sem autorização por parte da Administração, para sua utilização em futuras prestações de contas; conforme demonstrativo:*

Exercício	Valor repassado	Valor aplicado	Saldo
2009	R\$ 960.000,00	R\$ 963.494,37	0
2010	R\$ 960.000,00	R\$ 977.624,28	0
2011	R\$ 960.000,00	R\$ 956.396,50	R\$ 3.603,50
TOTAL	R\$ 2.880.000,00	R\$ 2.897.515,15	R\$ 3.603,50

Subitem 1.1 – EXECUÇÃO DO CONVÊNIO

** Relatórios elaborados pela entidade conveniada não contemplam todas as metas pactuadas no Plano de Trabalho (letra “a”);*

** Algumas metas previstas no Plano de Trabalho não foram atingidas conforme se depreende do laudo de inspeção da conveniente:*



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



<i>Unidade</i>	<i>Indicador</i>	<i>Meta para 2011</i>	<i>Resultados Alcançados</i>
UNIR	Implantar a oferta da assistência especializada fisioterápica aos pacientes traumato ortopédica e neurológica na região de Maranduba	Implantação 800 atendimentos/mês	400 atendimentos/mês
UNIR	Reduzir o tempo de espera de atendimentos específicos para demanda referendada pela Atenção Básica	Neurológico 15 dias Ortopédico sem lista de espera Fono ainda persiste a situação	Somente em ortopedia a meta foi alcançada
UNIR	Aumentar a taxa de alta, da Unidade de Reabilitação	Ortopedia 960 – pacientes	80% das metas atingidas
UNIR	Uniformizar o serviço	Inexistente	Inviabilizado
UNIR	Implantar a participação dos deficientes nos Jogos Regionais	Inexistente	Metas não atingidas por falta de continuidade no programa
UNIR	Criar Associação de Pacientes, Familiares e Amigos, pertinente aos objetivos dos deficientes	Registrar a Associação, planejamento das ações e cumprimento das metas	Falta o registro da Associação
Saúde Mental	Reduzir o índice de internação e re-internação dos pacientes de Ubatuba em hospitais psiquiátricos	30%	20%

Subitem 2.1 - RECEITAS

* A Conveniada sobrevive basicamente de repasses dos Entes Federativos; 96,72% da receita:

$$^1 \text{ Resultado} = \frac{\text{Repasses dos Entes Federativos}}{\text{Receita Total da Entidade}}$$

$$\text{Resultado} = \frac{R\$ 1.753.443,52 + R\$ 1.581.332,63 + R\$ 1.421.769,13 + R\$ 19.473.355,29}{R\$ 25.052.158,99}$$

$$\text{Resultado} = \frac{R\$ 24.230.435,98}{R\$ 25.052.158,99} = 96,72\%$$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Subitem 2.2 - DESPESAS

* *Utilização do ajuste para efetuar contratação indireta de pessoal, vez que 95,30% dos recursos foram destinados ao pagamento de Psicólogo, Agente Administrativo, Terapeuta, Enfermeiro, Recepcionista, Fonoaudiólogo, Farmacêutico, Fisioterapeuta, Motorista, entre outros profissionais, contrariando o disposto no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal;*

* *Despesas com bloqueios judiciais (R\$ 24.919,21) registradas no decorrer do exercício, não se coadunam com a finalidade dos repasses;*

Subitem 2.2.3 – ENCARGOS SOCIAIS

* *Não apresentação das Certidões, de forma a demonstrar a atual situação fiscal da Entidade Conveniada, em face da existência confessa de parcelamento junto aos órgãos fazendários;*

Subitem 3.2 – PASSIVOS JUDICIAIS

* *Ações trabalhistas e cíveis impetradas contra a Conveniada, com montante de risco apurado em 31/12/2010, atingiram a cifra de R\$ 21.914.633,75;*

* *A maioria, das ações trabalhistas, que pontualmente totalizam R\$ 9.190.695,61, foi requerida posteriormente a assinatura do ajuste inicial (§2º, do artigo 71, da Lei 8.666/93);*

* *Divergência entre o montante de passivos judiciais contabilizado no Balanço Patrimonial e o valor constante na relação fornecida pela conveniada;*

Subitem 4.1 – CONSELHO FISCAL DA ADMINISTRAÇÃO

* *Não foi encaminhado o Parecer do Conselho Fiscal da Administração, apesar de requisitado;*



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



Subitem 4.3 – AUDITORIA INDEPENDENTE

** Não foi possível firmar juízo sobre a consistência dos valores integrantes do grupo de Estoques e seus reflexos no resultado do exercício e no patrimônio líquido;*

** Não há controle sobre os valores bloqueados judicialmente, bem como as ações que se referem;*

** Não foi realizado teste de recuperabilidade sobre os ativos imobilizados;*

** Impossibilidade de se atestar o montante de tributos devidos, em razão da desatualização desse grupo;*

** As demonstrações contábeis evidenciam que, em 31 de dezembro de 2011, o passivo circulante excedia o ativo circulante em R\$ 25.595.925,00, e seu passivo total excedia seu ativo total em R\$ 14.927.610,00, e ainda que, nos dois exercícios demonstrados foram apurados déficits em valores elevados;*

Item 6 - ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

** Remessa extemporânea da prestação de contas anual;*

** Ausência de autorização, por parte da Administração, para a utilização do saldo remanescente em futuras prestações de contas*

1.6. Neste contexto, e à vista do estabelecido na OS-SDG nº01/2012, a Chefia de UR-14 determina a intimação de conveniente e conveniada para apresentarem os esclarecimentos e justificativas que entenderem pertinentes, no prazo de 10 dias, (DOE 20/12/2012).

1.7. Certificado o transcurso do prazo com o silêncio das partes, sobrevêm sucessivas notificações, que são negligenciadas ou interceptadas por novos pedidos de dilação. À vista das constantes postergações, fixa-se termo em 48 horas, (DOE 03/04/2013) ocasião em que a Santa Casa conveniada traz aos autos (fls.110/111) sucintas justificativas em petição firmada por contabilista.



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



Restrito a 5 tópicos, aduz o texto:

- a) *O valor do passivo judicial cível e trabalhista apresentou divergências nos lançamentos contábeis em razão de análise de risco que só considerou os de maior chance de êxito da parte adversa. Afirmou, ainda que em ações que envolvem elevados passivos com fornecedores regulares como a Sabesp e Linde Gases, haveria casos já regularizados, em vias de acordo, ou mesmo com montantes provisionados. (não comprovou)*
- b) *Quanto ao saldo remanescente, entende prescindir de autorização do órgão público concessor para definir sua destinação à vista das sucessivas prorrogações do convênio, que teriam tornado pacífica a continuidade do ajuste, ensejando prévia notificação para seu rompimento. (não se deduz)*
- c) *Alega estar adaptando suas rotinas para se adequar à legislação contábil e sanar as inadequações técnicas apontadas pela fiscalização e pela auditoria independente. (Confissão de erro)*
- d) *Afirma que a conveniada vem encaminhando o relatório de execução ao Conselho Municipal de Saúde, no prazo previsto no convênio.*
- e) *Justifica que no relatório não destaca atividades desenvolvidas com recursos próprios e com verbas públicas, porque seus recursos técnicos seriam de natureza exclusivamente intelectual e utilizados na administração do convênio.*

1.8. A Prefeitura ainda interpôs dois novos pedidos de dilação de prazo de 60 e 30 dias respectivamente (fls. 114 e 118), em resposta aos quais, é concedida derradeira extensão de 15 dias, (DOE 26/04/2013).

1.9. Finalmente o órgão público conveniente trouxe a luz suas razões (fls. 124/126), com argumentação igualmente singela onde criticou à conduta da administração anterior e replicou “*ipsis litteris*” as justificativas pontuais trazidas pela Santa Casa.



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



1.10. Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, este anexou suas manifestações às fls.128/132, onde inseriu enunciado sobre os princípios balizadores do fomento público ao terceiro setor.

A seguir, avaliou como juridicamente inconsistentes as justificativas apresentadas pelas partes e considerou sobejamente demonstrado o rol de falhas apontadas pela fiscalização.

Na esteira deste juízo de reprovação, pugnou pela decretação da irregularidade da matéria, com aplicação de multas, proibição ao conveniente de celebrar novos convênios, além da devolução de verbas despendidas a título de salários aos profissionais indiretamente contratados.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Tratam os autos do exame pertinente ao exercício fiscal de 2011, da prestação de contas relativas ao repasse de verbas públicas da Prefeitura Municipal de Ubatuba, via termo aditivo, com lastro no convênio nº 81-B/07, firmado, originalmente, aos 29/03/2007 com a Santa Casa de Misericórdia da Irmandade do Senhor dos Passos de Ubatuba.

2.2. Inicialmente, aponta-se que a Origem deixou de encaminhar a documentação pertinente aos repasses lastreados no convênio em epígrafe, motivo pelo qual houve a expressa requisição da Unidade Regional de Guaratinguetá.

O mesmo comportamento lacunoso repetiu-se no curso do processo, de tal forma que a desídia das partes em comparecer aos autos exigiu a publicação de 5 notificações, conforme se depreende das fls. 96/100/104/108-109/117-120.

Conquanto se venha, futuramente, pretender relevar a negligência processual das partes, sob o argumento de que o município vivia um período conturbado de sucessão político-administrativa, bastarão os registros formais das reiteradas notificações para evidenciar a retidão dos critérios que estão a embasar o convencimento que conduz a presente decisão.

Cabe ainda menção à abordagem preambular da manifestação do Ministério Público de Contas que salientou de o enquadramento necessário dos repasses ao terceiro setor a requisitos de legitimidade, como publicidade, vantajosidade, impessoalidade, motivação administrativa e controle. São estes requisitos que compelem as partes a tornar transparentes o grau de desempenho do vínculo de cooperação proposto, a legalidade e pertinência dos métodos de persecução do escopo, e a concretização eficaz do objeto.

2.3. Por sua vez, e no âmbito do caso concreto, a despeito das razões ofertadas pelas partes, restaram evidentes falhas e inadequações graves que comprometem a emissão de juízo de regularidade da matéria. Além disso, aponta-se que nenhuma alegação de defesa veio acompanhada de provas



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



documentais, como de seria de se esperar, por exemplo, no caso da contradita aos passivos judiciais.

Ademais, neste quesito, a Origem limitou suas justificativas a explicações globais sobre seu passivo judicializado, não enfrentando o apontamento que demonstra existência de despesa imprópria com bloqueios judiciais.

Ora, se os repasses públicos, de acordo com o Termo Aditivo ou com o Convênio original, estão vinculados ao pagamento de despesas de natureza especialíssima para salutar consecução do escopo do pacto, presume-se, pelo princípio da destinação orçamentária, que não poderão ser utilizados para outro fim. E a programação do atendimento ao interesse público é pressuposto de representatividade democrática e respeito à *res pública*. Destarte, se não está inscrito no objeto do Termo, o gasto é inconforme, em face da elementar ilegalidade de despesa pública sem autorização formal.

Quanto ao esclarecimento dos outros quesitos, em pouco ou nada se ocuparam as partes na tarefa juridicamente necessária de fortalecer sua econômica argumentação, que, aliás, não respondeu pontualmente nem à metade das inconformidades destacadas.

2.5. O descuido da origem com os requisitos formais no presente expediente foi tão notório, que nem é preciso muita acuidade para encontrar outras inadequações incisivas, como, por exemplo, a afirmativa falaciosa, incerta no item VII do parecer conclusivo anual elaborado pelo órgão público e assinado pelo prefeito, onde atesta que *“A entidade cumpriu integralmente as cláusulas e os objetivos pactuados no convênio”*, quando outro Relatório assinado pelo Secretário da Saúde do Município certifica exatamente o contrário. (vide fls.50/57).

2.6. No mais, aponta-se ainda irregularidades nos seguintes apontamentos: sonegação de pareceres, relatórios e até de certidões de regularidade fiscal; inconsistências nos lançamentos contábeis; retenção de saldo residual; despesas impróprias com bloqueios judiciais; e a mais grave de



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



todas, que atesta o desvio de finalidade dos repasses de terceirização de contratações.

No aspecto da terceirização, evidencia-se que 95,30% dos recursos foram destinados ao pagamento de Psicólogo, Agente Administrativo, Terapeuta, Enfermeiro, Recepcionista, Fonoaudiólogo, Farmacêutico, Fisioterapeuta e Motorista, contrariando o disposto no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal. Verifica-se ainda que a maioria das ações trabalhistas, totalizando R\$ 9.190.695,61, foi requerida posteriormente à assinatura do convênio original, denotando descumprimento da legislação.

Este fato, *de per se* deslegitima a prestação de contas, por representar, a um só tempo, **(i)** ofensa ao princípio constitucional do amplo acesso aos cargos públicos, por concurso (art. 37, II, da CR/88), **(ii)** elisão do limite de gasto com pessoal, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Social; e, subsidiariamente, **(iii)** economia indevida por dispensa de recolhimento patronal à previdência social, em virtude da benesse atribuída às Entidades Beneficentes no exercício regular de suas atividades.

2.7. A propósito, a eminente professora Maria Silvia Zanella Di Pietro, durante palestra que ministrou no TCM, demarcou muito bem as implicações do desvio de finalidade, ou também chamado de desvio de poder:

“Esse vício é chamado desvio de poder ou desvio de finalidade e está definido na lei de ação popular; ocorre quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência. Vocês sabem que hoje o desvio de poder é um ato de improbidade administrativa. O artigo 12 da lei de improbidade, quando fala dos atos que atentam contra os princípios da administração, sem usar a palavra desvio de poder, dá um conceito que equivale ao de desvio de poder. Uma autoridade que pratica um ato com uma finalidade diversa, está praticando um ato de improbidade administrativa. Todos sabem que a grande dificuldade do desvio de poder é a prova, pois é evidente que a autoridade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



que pratica um ato com desvio de poder, procura simular, procura mascarar; ela pode até fazer uma justificativa dizendo que está praticando o ato porque quer beneficiar tal interesse público, está removendo funcionário para atender à necessidade do serviço; ela não vai dizer que é por uma razão ilegal. Então, o desvio de poder é uma simulação, porque mascara a real intenção da autoridade.”

Pelo exposto, e no mesmo sentido da manifestação desfavorável do I. MPC, **VOTO PELA IRREGULARIDADE** da prestação de contas relativa ao repasse público realizado no exercício fiscal de 2.011, no valor de R\$ 960.000,00, pertinente ao 6º Termo Aditivo do convênio nº 81-B/2007, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Ubatuba e a Santa Casa de Misericórdia da Irmandade do Senhor dos Passos de Ubatuba, com fundamento na letra “c” do inciso III, do artigo 33º da Lei Complementar nº709/93.

Deixo de condenar a conveniada à devolução integral do repasse em virtude dos recursos efetivamente terem sido utilizados na remuneração dos profissionais recrutados. Determino, no entanto a devolução do montante despendido a título de Bloqueio Judicial expresso pelo valor original de R\$ 24.919,21, bem como o saldo residual não utilizado no valor de R\$ 3.603,50, ambos devidamente corrigidos monetariamente, com fulcro na norma de regência insculpida no art 33, inciso III, c/c o art. 36 da LC 709/93. Até comprovação formal perante esta Corte, da restituição integral das importâncias glosadas, permanecerá a Entidade impedida de receber novos repasses, em consonância ao preconizado no art. 103 do mesmo diploma legal.

Aplico ainda ao responsável, Senhor Eduardo de Souza César (ex-prefeito), multa de 600 (seiscentas) UFESPs, nos termos do inciso II, do artigo 104, da mesma norma invocada acima, cujo recolhimento deverá ser providenciado no prazo de 30 (dias), contado do trânsito em julgado da decisão, em consonância ao disposto na Lei Estadual nº 11.077/02 e também devidamente comprovado perante esta Corte de Contas.



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



Deverá, finalmente, o órgão público informar a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, contado do trânsito em julgado, sobre a conformação e alcance das providências adotadas em face da presente decisão, especificamente quanto à apuração de responsabilidades.

Desta decisão, dê-se ciência ao Ministério Público Estadual.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO