



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



PRIMEIRA CÂMARA SESSÃO DE 01.07.14 ITENS NºS 022 E 023

22 TC-001709/002/08

Conveniente: Prefeitura Municipal de Itaí.

Conveniada: Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Itaí.

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Valdir Diana (Prefeito) e Julio Miranda (Provedor).

Objeto: Repasse de verbas para pagamento das despesas operacionais, mormente considerando o atendimento da população do Município.

Em Julgamento: Convênio firmado em 02-01-07. Valor - R\$2.350.000,00. 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 Claudio Ferraz de Alvarenga e Substituta de Conselheiro Maria Regina Pasquale, publicada(s) no D.O.E. de 27-09-08 e 24-08-10.

Advogado(s): Frederico Augusto Poles da Cunha, Manoel Eugênio Favinha Campassi e outros.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-I.

PRESTAÇÃO DE CONTAS - REPASSES PÚBLICOS

23 TC-001739/002/08

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Itaí.

Entidade(s) Beneficiária(s): Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Itaí.

Responsável(is): Valdir Diana (Prefeito) e Julio Miranda (Provedor).

Assunto: Prestação de contas - repasses públicos ao terceiro setor. Providências em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Claudio Ferraz de Alvarenga, publicada(s) no D.O.E. de 30-09-08.

Exercício: 2007.

Valor: R\$2.229.850,82.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-I.

Em exame, no **TC-1709/002/08**, o **Convênio S/Nº**, celebrado em **02/01/07** (fls. 03/05), pelo prazo de **12 meses**, entre a **Prefeitura Municipal de Itaí** e a **Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Itaí**, objetivando o repasse de verbas para fins de pagamento das despesas operacionais da Entidade, mormente considerando o atendimento da população local.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Segundo as cláusulas do ajuste os profissionais médicos contratados pela Entidade estariam autorizados a atuar na rede de saúde do Município.

No **TC-1739/002/08** encontra-se em análise a prestação de contas do exercício de **2007**, referente aos repasses financeiros decorrentes do ajuste firmado.

A **Equipe de Fiscalização**, em seu relatório de fls. 64/67 do **TC-1709/002/08**, apontou a ausência das seguintes informações e documentos pertinentes ao **Convênio**:

- *Justificativa para a excepcionalidade impeditiva de sujeição da conveniada às qualificações de OS ou OSCIP;*
- *Protocolo de notificação ao Poder Legislativo sobre a assinatura do Convênio;*
- *Demonstração de que houve a aprovação prévia do Plano de Trabalho pela Prefeitura;*
- *Estimativa trienal do impacto orçamentário-financeiro das despesas decorrentes do ajuste;*
- *Comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetaria as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais (e apresentação de propostas, para os exercícios seguintes, de medidas financeiras de compensação).*

Também foi observado que:

- *Houve a emissão de Notas de Empenho mensalmente (fls. 51/62), de acordo com os repasses financeiros realizados. Todavia, a celebração de Convênio sem a emissão da Nota de Empenho para reserva dos recursos necessários a execução do ajuste contraria o contido no **artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64**¹;*
- *Os recursos repassados por meio do Convênio foram irregularmente contabilizados como **subvenção social**;*
- *O objeto a ser executado não foi claramente definido;*
- *Não constam do instrumento firmado a **1-** estipulação das metas a serem atingidas; **2-** prazos de execução ou cronograma; **3-** Plano de aplicação dos recursos financeiros; **4-** Cronograma de desembolso;*
- *Não foi apresentada comprovação de que houve a publicação do extrato da avença na imprensa oficial;*
- *A documentação pertinente à matéria foi encaminhada intempestivamente a este Tribunal.*

Pelo exposto, a **Unidade Regional** concluiu pela **irregularidade** do **Convênio**.

¹ **Art. 60.** É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Em decorrência, os responsáveis foram devidamente notificados para que encaminhassem suas alegações sobre matéria, conforme o r. Despacho de fl. 71, publicado no DOE de 27/09/08. Todavia, nenhum esclarecimento foi apresentado.

Nova notificação foi providenciada, consoante o r. Despacho de fl. 80, publicado no DOE de 24/08/10, bem como Ofícios C.CFA nº 2786/2010, nº 2787/2010, nº 2788/2010.

Em resposta, o **Município de Itaipava** manifestou-se a fls. 86/95, alegando que:

- O Município está distante de grandes centros dotados de assistência médica de maior complexidade, contando com apenas **02 Postos de Atendimento de Saúde Básica**. Os casos mais graves são encaminhados à **Santa Casa**, que atende toda a população da zona rural e urbana e, também, cidades circunvizinhas;
- As falhas apontadas são meramente formais, passíveis de recomendação;
- Houve autorização legal para a celebração da avença (Leis nº. 1420/2006, de 14/08/06, nº 421, de 14/08/06, e nº 1428, de 21/11/06 - fls. 06/14);
- Há plena compatibilidade entre os fins estatutários da Entidade e as atividades pactuadas;
- As despesas com os repasses atenderam plenamente o previsto nas leis orçamentárias - **LOA - LDO - PPA**);
- A excepcionalidade impeditiva de sujeição da conveniada às qualificações de OS ou OSCIP está configurada pela impossibilidade de atendimento ao **artigo 2º, I, "d", da Lei nº 9.637, de 15/05/98** (no Estatuto da Entidade não existe a previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público), bem como **artigo 4º, VI, da Lei nº 9.790, de 23/03/99** (no Estatuto da Entidade não existe a previsão da possibilidade de instituir remuneração para dirigentes com atuação efetiva na gestão executiva);
- A notificação ao Poder Legislativo sobre a assinatura do Convênio tem como única finalidade a publicidade do ato, que já havia ocorrido quando da aprovação das peças do PPA, LDO e LOA e ainda da **Lei nº 1.481, de 21/11/06**, que alterou a **Lei 1.421, de 14/08/06**. Como os repasses foram contabilizados como **Subvenção Social** não havia necessidade de notificação do Legislativo;
- Como em anos anteriores **as atividades desenvolvidas foram as mesmas**, o Plano de Trabalho já existia, mostrando-se dispensável sua aprovação no caso em tela;
- Não havia necessidade de estimativa trienal de impacto orçamentário-financeiro, pois não se tratava de despesas obrigatórias de caráter continuado, uma vez que o Convênio foi celebrado pelo prazo de **12 (doze) meses**, apenas existindo a possibilidade de renovação;
- A dotação orçamentária destinada à **subvenção social** para o exercício de **2007** já estava prevista no orçamento do exercício, significando que já havia impactado as metas fiscais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



- Uma vez que os repasses foram contabilizados como **subvenção**, o caso enquadra-se ao disposto no **parágrafo 1º do artigo 60 da Lei 4.320/64²**, o que retira a obrigação da emissão do empenho;

- A remessa da documentação ao Tribunal fica dispensada por tratar-se de **subvenção**. **Outros convênios firmados com a referida Entidade também não foram encaminhados para a análise prévia da Corte**; mas os repasses deles decorrentes foram julgados regulares;

- A cláusula mais importante, referente à identificação do objeto, foi respeitada, as demais são acessórias, sendo a omissão plenamente sanável.

A **Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Itaí** encaminhou as alegações de fls. 96/102, de conteúdo praticamente idêntico ao das justificativas do Município.

Os responsáveis pela assinatura do Convênio, **Sr. Valdir Diana, Prefeito à época**, e **Sr. Júlio Miranda, então Provedor**, apresentaram, **após a concessão de prazo adicional** (fl. 117 - DOE de **17/11/10**), manifestação conjunta, por meio do expediente de fls. 118/123, não divergindo das alegações anteriormente relatadas e acrescentando:

- As falhas apontadas são de natureza formal;

- O Plano de Trabalho foi devidamente apresentado para a assinatura do Convênio, e estava de acordo com as normas e diretrizes aplicáveis. Apenas não houve a formalização de sua aprovação;

- O **Convênio com a Santa Casa de Misericórdia de Itaí é histórico**, não podendo ser considerado como criação de ação governamental que acarrete aumento de despesa, mas sim como **despesas realizadas em continuidade aos exercícios anteriores**;

- O empenhamento global é uma faculdade da Administração, não uma obrigação. Assim, ocorrendo o empenhamento das despesas a serem repassadas tem-se como devidamente atendido o dispositivo no **art. 60 da Lei nº 4.320/64**.

Em relação à **prestação de contas** examinada no **TC-1739/002/08 a Fiscalização** constatou falhas nos itens a seguir:

- **Execução Física e Financeira do Convênio:** **1- Ausência de comparativos entre as metas propostas e os resultados alcançados; 2- O Plano de Trabalho não integrou o Convênio; 3- Inexistência, nas peças contábeis, de informações que possibilitassem a análise das despesas por categoria e fonte de recursos;**

- **Despesas:** Inexistência de regulamento de compras e licitações;

- **Atendimento às Instruções e/ou despesas recomendações deste Tribunal:** Encaminhamento intempestivo da prestação de contas.

Por oportuno, o **Parecer Conclusivo favorável da Prefeitura** foi encartado a fl. 23.

² **Art. 60.** É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Os interessados foram oportunamente notificados para que apresentassem seus esclarecimentos sobre as impropriedades destacadas em relação à prestação de contas. Todavia, apesar de constar a fls. 34/38 que o advogado Dr. Manoel Eugênio Favinha Campassi (OAB/SP nº 165.480) e o Sr. Júlio Miranda, Provedor da Santa Casa à época do repasse, obtiveram vista dos autos, com extração de cópias, não houve o encaminhamento de nenhum esclarecimento.

Ao examinar a matéria, a **Assessoria Técnica de ATJ**, manifestou-se pela **irregularidade** do **Convênio**, entendendo que as impropriedades apontadas não foram dirimidas. Não obstante, opinou pela **regularidade** da **prestação de contas, com recomendações**, considerando que os recursos transferidos à Entidade foram aplicados aos fins a que se destinavam.

Chefia de ATJ, por sua vez, manifestou-se no sentido da **regularidade** do **Convênio** e **prestação de contas** decorrente.

SDG salientou que:

- A **Santa Casa** é o *único hospital do Município, de forma que o ajuste firmado objetivou aproveitar o conhecimento da Entidade na área da saúde, o que permitiria, excepcionalmente, que se relevasse a ausência de seleção de outros interessados para a prestação dos serviços;*

- *A utilização da estrutura e da experiência da Santa Casa mostrou-se mais viável do que a criação, pela Prefeitura, de uma nova estrutura para atendimento da população;*

- *A avença limitou-se ao pagamento de despesas operacionais junto à rede municipal de saúde, após a aprovação da prestação contas do mês anterior;*

- *Apesar de algumas falhas na prestação de contas não há nos autos qualquer notícia de prejuízo ao erário ou desvio de finalidade dos valores transferidos;*

- *A aplicação dos recursos repassados em 2006, 2008 e 2009³ pela mesma Prefeitura à Entidade em questão não sofreu nenhuma censura, inclusive quanto à natureza das despesas custeadas.*

Destarte, opinou no sentido da **regularidade do Convênio e prestação de contas**, recomendando-se a observância das normas regentes da matéria.

É o relatório.

GCCCM-17

³ Repasses financeiros decorrentes de **ajustes de valor inferior ao de remessa obrigatória a este Tribunal.**

2006- TC-2088/004/07 - Sentença publicada no DOE de **16/10/07** - Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues

2008 - TC-1707/002/09 - Sentença publicada no DOE de **11/05/10** - Relator Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho

2009 - TC-40676/026/10 - Sentença publicada no DOE de **03/03/11** - Relator Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



GCCCM

PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO DE 01/07/ 2014 - ITENS NºS 022 e 023

Processo: TC-1709/002/08
Conveniente: Prefeitura Municipal de Itaí
Conveniada: Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Itaí
Em exame: Convênio S/Nº, celebrado em 02/01/07 (fls. 03/05), pelo prazo de 12 meses, objetivando o repasse de verbas para fins de pagamento das despesas operacionais da Entidade, mormente considerando o atendimento da população local.

Responsáveis pela assinatura

do Convênio: Sr. Valdir Diana (Prefeito Municipal à época) e Sr. Júlio Miranda (Provedor, à época, da Entidade conveniada)

Prefeito atual: Sr. Valmir Domingos

Advogado: Dr. Manoel Eugênio Favinha Campassi (OAB/SP nº 165.480).

Instrução: UR-02 Bauru

Processo: TC-1739/002/08

Assunto: Repasses Públicos ao Terceiro Setor

Exercício: 2007

Valor em exame: R\$ 2.229.850,82

Concessor: Prefeitura Municipal de Itaí

(Prefeito Municipal à época: Sr. Valdir Diana; Prefeito atual: Sr. Valmir Domingos).

Conveniada/Beneficiária: Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Itaí

(Responsável pelo recebimento dos recursos: Sr. Júlio Miranda (Provedor, à época)

Advogado: Dr. Manoel Eugênio Favinha Campassi (OAB/SP nº 165.480).

Instrução: UR-02 Bauru

Voto

Os documentos e alegações encartados aos processos revelam que o ajuste celebrado entre a **Prefeitura Municipal de Itaí** e a **Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Itaí** não se tratou de um **Convênio** propriamente dito, mas do compromisso de repasses de recursos financeiros à Entidade, a título de **subvenção**, para pagamento de despesas operacionais, a fim de que pudesse continuar dando atendimento à população local.

Não houve, portanto, como apontado pela **Fiscalização**, preocupação da Origem em incluir no instrumento firmado a estipulação das metas a serem atingidas, prazos de execução, plano de aplicação dos recursos financeiros ou cronograma de desembolso, assim como não foram observados outros requisitos impostos pelas normas aplicáveis à celebração de Convênios.

Conforme entendimento dos responsáveis a cláusula mais importante da avença foi a identificação do objeto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Alegou-se, outrossim, que a realização de “**Convênio**” com a **Santa Casa de Misericórdia de Itai** “é histórico”, de modo que as despesas efetivadas em **2007** são uma continuidade daquelas realizadas em exercícios anteriores.

Quanto a esse ponto, ainda que possa ser reconhecida a necessidade do Município em relação aos serviços prestados pela **Santa Casa**, como uma importante complementação dos serviços públicos oferecidos à população, e, por outro lado, a dependência da **Entidade** em relação aos repasses municipais, para sua manutenção⁴, alguns pontos não podem ser ignorados, quais sejam, a previsão de utilização dos recursos financeiros para a aquisição de medicamentos e contratação de médicos ou empresas para atuarem na rede de saúde do Município, demonstrando que não foram observadas as disposições constitucionais e legais que exigem a prévia seleção pública para admissão pessoal e a realização de licitação para compras e contratação de serviços⁵.

⁴ Segundo as peças contábeis os repasses municipais representaram **70,42%** do total de receitas da Entidade.

⁵ **Constituição Federal**

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

.....
Lei nº 8666/93

(...)

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Tais questões transparecem nas Cláusulas do instrumento firmado:

“3) Se obriga a **ENTIDADE** a: (...)

(...)

II- adotar providências pertinentes à **contratação de pessoal, aquisição de medicamentos**, entre outras, **necessárias ao desenvolvimento do objeto deste instrumento**, responsabilizando-se pela sua remuneração e encargos decorrentes;

III- **efetuar o pagamento dos profissionais contratados e fornecedores logo após o recebimento dos recursos repassados pela PREFEITURA;**

IV- demitir a qualquer tempo, os **profissionais contratados e deixar de contratar com fornecedores que não cumprirem as exigências inseridas neste instrumento** e na legislação pertinente.

4) A **contratação de empresa ou profissionais que atuarem na rede de saúde do Município em decorrência deste CONVÊNIO não implicará em qualquer vínculo empregatício entre a Prefeitura e o pessoal contratado** pela **ENTIDADE**, respondendo a **ENTIDADE** por todos os encargos correlatos, sejam de ordem trabalhista, fiscal, previdenciária ou civil, **da mesma forma com relação aos fornecedores.**” (grifo nosso)

Tal situação, portanto, não está em condições de ser considerada regular, uma vez que as soluções buscadas para o enfrentamento dos problemas na área da saúde pública devem estar em conformidade com as normas que norteiam a atuação da Administração Municipal.

O fato de terem existido ajustes similares em exercícios anteriores, não analisados por esta Corte, por serem de valor inferior aos de remessa obrigatória, não implica na aceitação da avença em comento.

A **prestação de contas** também apresentou falhas, que não deixam de refletir a inadequação da avença firmada. Entretanto, como observaram **ATJ** e **SDG**, a instrução processual não indica que os recursos deixaram de ser destinados ao oferecimento de serviços de saúde à população, ressaltando-se que matérias análogas, concernentes à mesma **Prefeitura e Entidade**, foram consideradas regulares por este Tribunal. Destarte, as impropriedades existentes no caso concreto podem ser relevadas, acolhendo-se a prestação de contas, com os alertas necessários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Pelo exposto, voto pela **irregularidade** do **Convênio** examinado no **TC-1709/002/08**, acionando os **incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93**, fixando o prazo de 60 (sessenta) dias, contados do decurso do prazo recursal, para que o **atual Prefeito Municipal de Itaí** apresente a este Tribunal as providências adotadas em decorrência do ora decidido.

Voto pela **regularidade** da prestação de contas analisada no **TC-1739/002/08**, no valor de **R\$ 2.229.850,82**, dando quitação aos responsáveis, recomendando, todavia, a observância das normas regentes da matéria, mormente quanto aos documentos e informações exigidos, forma de apresentação e prazos consignados, ressaltando-se que o atendimento dos prazos estabelecidos nas Instruções Consolidadas deste Tribunal será rigorosamente verificado na conformidade do que dispõe a **Resolução nº 06/2012**, exarada nos autos do **TC-A-35605/026/10**, publicada no DOE de **24/10/12**⁶.

Apesar da irregularidade do Convênio, deixo de propor a suspensão da **Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Itaí** para novos recebimentos, em face da regularidade da prestação de contas.

⁶ **RESOLUÇÃO Nº 06/2012**

TC-A-035605/026/12 - Dispõe sobre o controle de prazos de remessa de contratos, atos jurídicos análogos, outros processos e documentos exigidos pelas Resoluções e Instruções do Tribunal.

(...)

Art. 1º - A fiscalização atuará, anualmente, processo único por Poder, Órgão ou Entidade, quando constatado o descumprimento de prazos de remessa de contratos, atos jurídicos análogos, outros processos e documentos previstos nas Resoluções e Instruções, submetendo-o, mensalmente, ao Conselheiro ao qual for distribuído o feito, sempre pelo sistema equitativo aleatório previsto no Regimento Interno.

Art. 2º - Os processos serão encaminhados ao Conselheiro com a instrução necessária, já observado o direito ao contraditório e ampla defesa, de molde que a autoridade responsável apresente as razões para o descumprimento dos prazos cabíveis.

Art. 3º - Conclusos os autos, ao Conselheiro caberá avaliar a instrução, decidindo-se pela aplicação ou não da multa prevista no artigo 104 da Lei Complementar nº 709, de 1993, sem prejuízo de outras medidas que entenda por bem adotar.

Art. 4º - O processo de que cuida esta Resolução terá tramitação distinta em nada se relacionando ao processo em que se constatou o descumprimento de prazo e por isso nem sempre será presidido pelo mesmo Conselheiro.

Art. 5º - À Secretaria-Diretoria Geral cumprirá baixar Ordem de Serviço regulamentando o procedimento a ser observado pelas dependências da fiscalização.

Art. 6º - A presente Resolução entra em vigor a contar de 2 de janeiro de 2013.

São Paulo, 17 de outubro de 2012. RENATO MARTINS COSTA - Presidente