



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 26/08/14

106 TC-001071/002/09

Conveniente: Prefeitura Municipal de Taquarituba.

Conveniada: Casa da Criança de Taquarituba.

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Itavico Dognani (Prefeito) e Geraldo Aparecido Rivera (Presidente).

Objeto: Contratação e pagamento de pessoal destinado à execução do Programa Médico da Família.

Em Julgamento: Convênio firmado em 02-01-08. Valor - R\$800.000,00. 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 Eduardo Bittencourt Carvalho e Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 25-08-09, 18-10-13 e 04-12-13. Providências em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Samy Wurman, publicada(s) no D.O.E. de 03-12-11.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-I.

PRESTAÇÃO DE CONTAS – REPASSES PÚBLICOS

107 TC-000483/002/10

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Taquarituba.

Entidade(s) Beneficiária(s): Casa da Criança de Taquarituba.

Responsável(is): Itavico Dognani (Prefeito) e Geraldo Aparecido Rivera (Presidente).

Assunto: Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, Substituto de Conselheiro Auditor Samy Wurman e Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 08-04-10, 03-12-11, 18-10-13 e 04-12-13.

Exercício: 2008

Valor: R\$742.600,00.

Fiscalizada por: UR-2 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-I.



1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, **Convênio** firmado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE TAQUARITUBA** e a **CASA DA CRIANÇA DE TAQUARITUBA**, visando à formação e manutenção de equipes do PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA – PSF, mediante repasse mensal do valor de custeio de pessoal pelo Conveniente e aplicação dessa importância pela Conveniada.

1.2. Também em análise, nos autos do TC-483/002/10, **prestação de contas** do valor de R\$ 742.600,00, repassado à Entidade no exercício de 2008.

1.3. Passo ao relatório circunstanciado.

TC-001071/002/09 – TERMO DE CONVÊNIO

1.4. A Unidade Regional de Bauru/UR-2 concluiu pela **irregularidade** do Convênio, em razão das falhas apontadas no relatório de fls. 31/34, a saber:

Item 8.b – A finalidade estatutária da Conveniada é incompatível com o objeto pactuado;

Itens 11.a e 17 – Plano de Trabalho em desconformidade com o art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666/93, não constando as informações obrigatórias;

Item 13 – Conforme declaração de fls. 30, a Prefeitura não costuma fazer empenho global dos contratos ou convênios firmados, mas sim empenhos mensais, em contrariedade à natureza complementar do repasse, nos moldes do art. 16 da Lei nº 4.320/64;

Item 18 – Contabilização da despesa em elemento econômico incompatível com o Ajuste;

Item 20 – Convênio assinado em 02/01/2008 e protocolizado na Unidade Regional em 20/07/2009, ou seja, intempestivamente.

1.5. Notificados os interessados, a **Prefeitura Municipal**, por seu então Prefeito, Sr. Itavico Dognani, apresentou justificativas às fls. 40/47, alegando, em síntese, que:



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



Item 8.b – A finalidade estatutária da Entidade Conveniada é incompatível com o objeto do Convênio: o Instrumento foi firmado emergencialmente, em razão da data do Convênio firmado entre o Ente Municipal e o Federal. Consultadas outras Entidades municipais eventualmente interessadas na formulação do ajuste, apenas a Casa da Criança de Taquarituba se mostrou interessada. Apesar disso, a *saúde* estaria entre as atribuições estatutárias da conveniada. Na esteira, a inclusão da *saúde* no CNPJ estaria sendo providenciado;

Itens 11.a e 17 – Plano de Trabalho em desconformidade com o art. 116, §1º da Lei nº 8.666/93: Não obstante o descumprimento, não houve qualquer desvio de finalidade, tampouco dolo ou má-fé em toda a execução do Convênio;

Item 13 – A Prefeitura faz empenhos mensais, em contrariedade à natureza complementar do repasse: Reconhecida a falha, determinou-se a correção futura;

Item 18 – Contabilização da despesa em elemento econômico incompatível com o Ajuste: Reconhecida a falha, determinou-se a correção futura;

Item 20 – Convênio assinado em 02/01/2008 e protocolizado nesta Unidade Regional em 20/07/2009: Reconhecida a falha, determinou-se a correção futura.

1.6. A **ATJ** opinou pela **reprovação** da matéria, ante a natureza das falhas anotadas (fls. 61/63).

1.7. No mesmo sentido posicionou-se a **SDG**, acrescentando que o objeto em questão poderia significar ofensa ao art. 37, II, da Constituição Federal, à Emenda Constitucional nº 51/06, à Lei Federal nº 11.350/2006 e às Portarias do Ministério da Saúde Federal. Em vista disso, propôs novo acionamento das partes (fls. 65/67).

1.8. Assinado prazo (fls. 68), nenhuma manifestação foi acostada aos autos.



TC-000483/002/10 – PRESTAÇÃO DE CONTAS

1.9. Ao exame da prestação de contas do exercício de 2008 (fls. 10/20), a Fiscalização registrou ocorrências contingentes ao Convênio:

Item 1 – A Entidade não apresentou relatório sobre as atividades desenvolvidas com recursos próprios e verbas públicas repassadas à conta do Ajuste em vigor no exercício examinado; o relatório elaborado pela Prefeitura, acerca da execução do PSF, não traz comparativos entre as metas propostas e os resultados alcançados;

Item 2.1 – RECEITAS: inexistência de conta bancária específica para movimentação dos recursos do Convênio, em violação aos princípios contábeis da Entidade e da Oportunidade; as conciliações bancárias não foram apresentadas;

Item 2.2 – DESPESAS: notas fiscais sem discriminação dos serviços prestados, quantidade e valor unitário; falta de indicação, no corpo dos documentos originais das despesas, do órgão público concessor a que se referem; nota fiscal no valor de R\$ 4.280,54 não encontrada na prestação de contas;

Item 2.2.2 – Recursos Humanos: não é possível afirmar que os pagamentos estão regulares, no tocante ao pessoal que executa o referido programa governamental, uma vez que a Entidade tem outros convênios em vigor firmados com o mesmo Município.

Item 7 – Desatendimento das Instruções do Tribunal de Contas.

1.10. Notificado, o **Sr. Miderson Zanello Milléo**, Prefeito em exercício, pronunciou-se às fls. 31/35, nos seguintes termos:

Item 1 – *A Entidade não apresentou relatório sobre as atividades desenvolvidas com recursos próprios e verbas públicas repassadas à conta do Convênio em vigor no exercício examinado; assim como o relatório elaborado pela Prefeitura acerca da execução do PSF não traz comparativos entre as metas propostas e os resultados alcançados:* Apresentou documento acerca das metas programadas e executadas;



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



Item 2.1 – RECEITAS: *inexistência de conta bancária específica para movimentação dos recursos do Convênio, descumprindo-se os princípios contábeis da Entidade e da Oportunidade; as conciliações bancárias não foram apresentadas:* A partir do exercício de 2010, a movimentação bancária passou a ocorrer em conta bancária específica, assim como restou regularizada a conciliação bancária, estando a documentação pretérita à disposição na sede da Entidade;

Item 2.2 – DESPESAS: *notas fiscais sem discriminação dos serviços prestados, quantidade e valor unitário e sem indicação no corpo dos documentos originais das despesas, do órgão público concessor a que se referem; nota fiscal no valor de R\$ 4.280,54 não encontrada na prestação de contas:* Afirma apresentar todas as notas fiscais, devidamente preenchidas;

Item 2.2.2 – Recursos Humanos: *não é possível afirmar que os pagamentos estão regulares, exclusivamente relacionados ao pessoal que executa o referido programa governamental, vez que a Entidade têm outros convênios firmados com o Município:* A Entidade forneceu declaração atestando o desenvolvimento regular das atividades no exercício;

Item 7 – Desatendimento às Instruções do Tribunal de Contas: Não houve dolo ou má-fé.

1.11. Acionada novamente, para efetuar a devolução dos valores cuja aplicação foi considerada irregular Fiscalização, ou apresentar defesa, a Entidade Beneficiária não se manifestou.

1.12. A **SDG** opinou pela **regularidade** da matéria, com recomendação.

1.13. Os autos foram retirados de pauta para juntada de defesa apresentada pela Prefeitura Municipal de Taquarituba (fls. 80/96).

1.14. À análise do acrescido, a **SDG** manteve o entendimento pretérito (fls. 97/99).

É o relatório.



2. VOTO

TC-1071/002/09 – TERMO DE CONVÊNIO

2.1. As diversas impropriedades apontadas pela Fiscalização não foram afastadas pelas defesas, e reúnem gravidade suficiente para comprometer os demonstrativos.

2.2. De fato, constata-se dos autos que a Conveniada figurou como mera interveniente para a contratação indireta de pessoal, em desrespeito ao artigo 37, II, da Constituição Federal.

Isso porque, à luz das normas aplicáveis à área da saúde¹, as atividades a ela inerentes competem à Administração Pública. Somente se verificada a inviabilidade de acudir a demanda existente é que se admite sua terceirização, observado, em todo caso, o caráter suplementar da atuação do terceiro.

A citada medida tem por escopo a globalização do sistema público de saúde, de forma a permitir o acesso igualitário de toda a população, bem como o aperfeiçoamento dos serviços prestados, com redução do tempo de espera para consultas, exames e outros procedimentos, e utilização de técnicas,

¹ Artigo 199, § 1º, da Constituição Federal: “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” (grifei).

Lei nº 8.080/90:

“Art. 24. **Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.**

Parágrafo único. A participação **complementar** dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou **convênio**, observadas, a respeito, as normas de direito público.” (grifei)

Artigo 5º da Portaria nº 358/GM, de 22/02/2006: “**Esgotada a capacidade de prestação de ações e serviços de saúde pelos órgãos e entidades da administração** direta, indireta e fundacional, a gestão do Sistema Único de Saúde nos Municípios, nos Estados e no Distrito Federal deverá dar preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos, para participação **complementar** no sistema”. (grifei)

Item 2.1 da Portaria nº 648/GM, de 28/03/2006: a “Atenção Básica tem a Saúde da Família como estratégia prioritária para sua organização **de acordo com os preceitos do Sistema Único de Saúde**”, constituindo atribuição da Secretaria Municipal de Saúde a contratação de profissionais para sua execução.



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



equipamentos, materiais e tecnologia mais modernas e eficientes, tudo isso atrelado a uma estrutura adequada, e oferecido a custos razoáveis.

Em síntese, a Administração deve almejar sempre o melhor custo-benefício, promovendo estudos comparativos das vantagens e desvantagens do ajuste, em relação à adoção de providências para a execução direta do objeto.

Imprescindível, também, que a seleção da entidade seja realizada em consonância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a que se submete o Poder Público (art. 37, *caput*), e de forma transparente, com indicação dos dados objetivos da escolha feita, bem como de parâmetros ou fontes confiáveis de valores, que evidenciem a razoabilidade dos repasses previstos e a economicidade obtida.

No caso em apreço, o princípio da transparência foi desatendido pela Origem desde o momento em que deixou de remeter o Termo de Convênio no prazo estabelecido nas Instruções desta Casa, já que o fez **somente mais de um ano depois de firmado**.

Além disso, não restaram cumpridos os requisitos do art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666/93, uma vez que o plano de trabalho dispõe, tão somente, que os recursos seriam destinados em sua integralidade ao pagamento de pessoal, falha que inviabiliza a análise, durante e após a execução, da eficácia e eficiência dos serviços prestados por cada equipe de saúde, assim como o incremento, defasagem ou estagnação de qualidade de vida da população atendida.

2.3. Quanto ao objeto do Convênio, resta clara a simples transferência da gestão de pessoal e folha de pagamento do PSF a interposta pessoa, em ofensa direta ao art. 37, II, da Constituição da República.

Perceba-se, nesse ponto, que os artigos 1º e 2º do Estatuto Social da Entidade não se correlacionam à gestão da saúde pública, ou mesmo desempenho de atividades típicas de saúde – e sim de assistência social –, inexistindo elementos outros nos autos que atestem sua capacidade operacional ou *expertise* superior à da Secretaria de Saúde Municipal.



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



2.4. Sequer os benefícios fiscais desfrutados pela Entidade podem ser invocados para justificar uma suposta economicidade. Na verdade, o fato reforça a irregularidade do procedimento, pois, além da violação ao artigo 37, II, da Constituição Federal, revela o impacto negativo causado aos cofres da Previdência Social, que deixa de auferir receita que seria devida pelo Município, caso tivesse agido corretamente, por meio da admissão de pessoal efetivo, precedida de concurso público, para a execução dos serviços objeto do Convênio.

2.5. Inadmissível, ainda, que se aceite a conformação de convênios dessa natureza em elementos econômico-orçamentários que, de alguma maneira, obscureçam a compatibilização constitucional e de responsabilidade fiscal no gasto com pessoal.

2.6. As impropriedades relatadas acima são bastante graves e, portanto, não comportam relevação, demandando a emissão de juízo desfavorável à matéria.

TC-483/002/10– PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.7. A prestação de contas do valor gerenciado pela Casa da Criança de Taquarituba no exercício de 2008, correspondente a R\$ 742.600,00, encontra-se igualmente comprometida.

2.8. Segundo apontado pela Fiscalização, como decorrência de a Entidade administrar a folha de pagamento de diversos outros programas municipais, e da não apresentação de conta bancária própria para o Convênio e conciliação bancária, restou prejudicado o exame da devida aplicação dos valores repassados no objeto avençado.

Embora **as justificativas e documentos apresentados** possam conferir razoável credibilidade ao pagamento das remunerações aos profissionais ali relacionados, o mesmo não se pode dizer no tocante à quantia de R\$ 58.168,97 (cinquenta e oito mil cento e sessenta e oito reais e noventa e sete centavos), referente às atividades laboratoriais comprovadas por notas



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



fiscais genéricas, que não discriminam os serviços prestados, nem identificam os interessados.

Registre-se que a tentativa de sanar a irregularidade durante a instrução do feito pelo Município não pode ser acatada, seja porque permaneceram vagas as notas fiscais, seja pela ausência de força legal probatória do posterior preenchimento dos citados documentos.

2.9. Inconsistente, também, o “Relatório de execução do convênio” apresentado pela Prefeitura Municipal e assinado pelo Presidente da Entidade, eis que desprovido de quaisquer outras evidências que confirmam legitimidade aos dados ali postos, notadamente ante a ausência do Plano de Trabalho e de metas fixadas no Termo de Convênio.

Vale dizer, diante da inexistência de Plano de Trabalho, como era esperado, quaisquer elementos apresentados – quanto mais após a prestação de contas, por si só, intempestiva – carecem de fundamento para se avaliar a qualidade, ou mesmo a efetividade, da execução do Convênio.

2.10. Todos estes elementos conduzem à irregularidade das contas, ficando a Entidade a salvo da condenação à ressarcir os valores destinados ao pagamento dos profissionais da saúde, por inexistência de indícios de desvio de finalidade. À mesma conclusão, contudo, e conforme já exposto, não se pode chegar quanto aos valores supostamente gastos com exames laboratoriais.

2.11. Por todo o exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** do **Convênio**, bem como da **prestação de contas** relativa ao exercício de 2008, nos termos do artigo 33, III, “b” e “c”, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com acionamento dos incisos XV e XXVII do artigo 2º do mesmo Diploma Legal, concedendo ao Prefeito Municipal de Taquarituba o prazo máximo de 60 (sessenta) dias informar a esta E. Corte as providências adotadas frente às impropriedades consignadas no julgado.

2.12. Com fundamento nos artigos 36, *caput*, 101 e 104, incisos I e II, da Lei Complementar nº 709/93, **VOTO** pela aplicação de **MULTA** aos responsáveis, **Senhores Itavico Dognani e Geraldo Aparecido Rivera**, em valor



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



correspondente a **200 (duzentas) UFESPs para cada um**. Fixo-lhes o prazo de 30 (trinta) dias para atendimento, conforme artigo 86 da referida Lei.

2.13. CONDENO a Casa da Criança de Taquarituba, ainda, a **DEVOLVER** aos cofres municipais a importância de R\$ 58.168,97 (cinquenta e oito mil cento e sessenta e oito reais e noventa e sete centavos), atualizada pelo IPC-FIPE desde a data do recebimento até a efetiva restituição, **suspendendo-a** de receber novos repasses do Poder Público enquanto não ressarcido o erário.

Após o trânsito em julgado:

a) remeta-se cópia da presente decisão, mediante ofício, ao Ministério Público Estadual para que adote as medidas que entender pertinentes;

b) oficiem-se os Senhores Itavico Dognani e Geraldo Aparecido Rivera, para comprovação do recolhimento das multas e da restituição da importância de R\$ 58.168,97 aos cofres municipais, no prazo de 30 (trinta) dias. Na hipótese de omissão, adote o Cartório as providências de praxe.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO