



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 25/06/13**

82 TC-001327/007/08

**Órgão Público Concessor:** Prefeitura Municipal da Estância de Campos do Jordão.

**Entidade(s) Beneficiária(s):** Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – Complexo UNIFESP/SPDM e Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP.

**Responsável(is):** João Paulo Ismael (Prefeito), Carlos Alberto Garcia Oliva (Diretor da SPDM) e Ulysses Fagundes Neto (Reitor).

**Assunto:** Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo pelos Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues, Eduardo Bittencourt Carvalho e Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 04-09-08, 07-02-09, 26-08-09, 20-09-11, 19-10-12 e 13-03-13.

**Exercício:** 2007.

**Valor:** R\$9.226.189,28.

**Advogado(s):** Paulo Sérgio Mendes de Carvalho, Adriano Dias Campos, Antonio Sérgio Baptista, Izadora Rodrigues Normando Simões e outros.

**Acompanha(m):** Expediente(s) TC-000096/014/09 e TC-016582/026/09.

**Fiscalizada por:** UR-7 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-14 - DSF-II.

## **1. RELATÓRIO**

1.1. Em exame, prestação de contas do valor de R\$9.226.189,28 (nove milhões, duzentos e vinte e seis mil cento e oitenta e nove reais e vinte e oito centavos) – considerados os rendimentos de aplicações financeiras –, relativo a repasse efetuado pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DO JORDÃO** à **ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA**, no exercício de 2007, por força de Convênios, com vistas à gestão do pronto socorro municipal, centro de especialidades odontológicas e do programa de saúde da família.

Consoante análise da Unidade Regional de São José dos Campos – UR-07:



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



- a) A entidade conveniada **não** apresentou relatório sobre as atividades desenvolvidas com recursos próprios e verbas públicas repassadas à conta do Convênio em vigor;
- b) A Prefeitura Municipal **não** elaborou relatório acerca da execução do objeto do Ajuste, contendo comparativos entre as metas propostas e os resultados alcançados;
- c) Os repasses foram realizados forma “cheia”, sem segregação por categoria de despesas, impossibilitando a análise das contas por fonte de recurso;
- d) Não foram estabelecidas metas para o Convênio;
- e) A Prefeitura Municipal não elaborou parecer conclusivo;
- f) Apesar das divergências quanto ao valor real dos repasses, não foi apresentada conciliação bancária, embora solicitado;
- g) Elaboração, pela Entidade, de divisão das despesas de diversos convênios firmados com outros Entes Públicos, sem transparência, com rateio percentual sem justificativa;
- h) Impossibilidade de verificação da remuneração dos diretores;
- i) Peças contábeis sem decomposição das receitas e das despesas decorrentes do convênio;
- j) Existência de rubrica denominada “clientes”, com crédito em benefício próprio no valor de R\$2.057.722,04 (dois milhões, cinquenta e sete mil setecentos e vinte e dois reais e quatro centavos), apesar de saldo a pagar do Convênio de R\$586.446,15 (quinhentos e oitenta e seis mil quatrocentos e quarenta e seis reais e quinze centavos);
- k) Não atendimento das requisições de remessa de documentos do Conselho Fiscal e Auditoria Independente;



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



I) Desobediência a diversos dispositivos das Instruções Consolidadas nº 02/2008.

1.2. Regularmente notificada, a Prefeitura Municipal de Campos do Jordão informou, inicialmente, que boa parte das irregularidades constatadas pela Fiscalização também foi alvo de apontamento pelo controle interno.

Salientou que os Planos de Trabalho “*resumiram-se em mera indicação dos profissionais que estavam sendo contratados pelas contratadas para execução dos serviços contratados*”, constituindo, aos olhos da Procuradoria Jurídica, “*mera terceirização de mão-de-obra*” (fls. 613), configurada pela ausência de prepostos da Entidade nos locais de trabalho (Conselho de Acompanhamento); de frequência dos profissionais indicados para prestação de serviço; de informação acerca das “despesas operacionais” cobradas; de “valor estimado” para prestação do serviço, e de individualização da maioria das despesas cobradas (fls. 614/615).

Em virtude das impropriedades apontadas, o Município de Campos do Jordão teria suspenso o pagamento de aproximadamente R\$3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais) e, ao notificar a Entidade sobre as falhas, foi contranotificada para efetuar o pagamento do débito.

Neste ínterim, a Prefeitura Municipal promoveu a contratação direta dos profissionais de saúde, em caráter emergencial.

1.3. A Assessoria Técnica manifestou-se pela irregularidade da matéria (fls. 619/622 e 623/624).

1.4. A SDG propôs a notificação do ex-Prefeito e do Responsável pela Entidade, em razão das irregularidades persistentes e confirmadas pela Origem.

1.5. Assinado novo prazo, a **SPDM** apresentou justificativas às fls. 630/634. Consignou o recebimento de R\$9.225.696,79 (nove milhões duzentos e vinte e cinco mil seiscentos e noventa e seis reais e setenta e nove centavos), conforme conciliação bancária que juntou.



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



Informou que o critério adotado para o rateio das importâncias relativas às despesas operacionais consistiu “*na proporcionalidade dos valores operacionais de cada município*”, e que “*algumas das despesas relacionadas às fls. 599/600 são decorrentes de benefícios concedidos em favor dos colaboradores*” (fls. 631). Declarou que os Diretores não foram remunerados.

Quanto às peças contábeis, anexou as “folhas razão” das contas contábeis de despesas e receitas do exercício de 2007, acompanhadas das cópias das prestações de contas dos programas pactuados no convênio. Juntou o balanço patrimonial por projetos, manifestações dos Órgãos de Controle Interno e Externo e Auditoria Independente.

1.6. Os autos foram remetidos à Fiscalização para análise complementar, sendo que, de acordo com o relatório acostado às fls. 640/647, teriam sido elucidadas as questões relativas **(i)** aos valores efetivamente repassados e ao critério de rateio, ante a juntada da documentação pertinente; **(ii)** à importância apontada como crédito de “clientes”, uma vez que as peças contábeis demonstram que foram valores devidos contabilizados pelo regime de competência, demonstrado pela conciliação da conta clientes (doc. 13 do Anexo II), e **(iii)** ao balanço patrimonial por projetos e às manifestações dos Órgãos de Controle Interno, eis que anexados aos autos.

De outro lado, constatou que **(i)** o Relatório de Atividades apresentou “*tão somente a estatística de verba pública percebida*”, o que não atende à finalidade, e **(ii)** os ‘Planos de Trabalho’ (...) *resumiram-se em mera indicação dos profissionais que estavam sendo contratados pelas contratadas para a execução dos serviços contratados* (fls. 646), caracterizando terceirização de mão de obra.

1.7. A conclusão referente aos Planos de Trabalho foi acompanhada pelo setor jurídico e chefia da ATJ (fls. 648/649 e 650).

1.8. Igualmente, a SDG ressaltou que a fragilidade do citado documento e a ausência de relatório de atividades seriam obstáculos à análise detalhada dos resultados, do cumprimento das obrigações estabelecidas, bem como da correção do rateio efetuado (fls. 651/653).



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



1.9. Conclusos os autos, foi proferido despacho determinando às partes que prestassem amplos esclarecimentos quanto às ações realizadas, despesas havidas com “*Despesas Operacionais*” e “*Despesas com Educação Permanente*”, cursos efetuados, aquisição e manutenção de equipamentos médico-hospitalares, e, por fim, forma de controle levada a efeito (fls. 654/659).

1.10. Depois de sucessivos pedidos de prorrogação de prazo, a Prefeitura Municipal de Campos do Jordão deixou de apresentar resposta aos quesitos formulados, ao argumento de instauração de sindicância para apuração interna dos fatos (fls. 680/682).

1.11. Decorrido o prazo sem manifestação dos Interessados, a SDG pronunciou-se pela suspensão do direito de recebimento de repasses da Entidade, com imposição de multa aos Responsáveis (fls. 686/687).

1.12. Foi novamente aberto prazo à Prefeitura do Município de Campos de Jordão para justificativas (fls. 688/689), mas não houve resposta.

1.13. Notificadas as partes para apresentação da citada sindicância e do parecer conclusivo do Convênio, ainda faltante (fls. 694/695), nada foi juntado aos autos, embora deferida, por duas vezes, a prorrogação do prazo assinado.

1.14. Acompanha o presente feito o expediente TC-000096/014/09, referente a indagações de cunho trabalhista, relacionadas aos empregados demitidos pela Organização Social, bem como o TC-016582/026/09, que contém pedido de informações feito pelo Ministério Público do Estado de São Paulo – Promotoria de Campos do Jordão.

É o relatório.



## 2. VOTO

2.1. Em exame, prestação de contas do valor de R\$9.226.189,28 (nove milhões, duzentos e vinte e seis mil cento e oitenta e nove reais e vinte e oito centavos) – considerados os rendimentos de aplicações financeiras –, relativo a repasse efetuado pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DO JORDÃO** à **ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA**, no exercício de 2007, por força de Convênios, com vistas à gestão do pronto socorro municipal, centro de especialidades odontológicas e do programa de saúde da família.

2.2. As contas apreciadas referem-se a dois Convênios firmados entre as partes, cujos objetos se apresentam abaixo, a fim de melhor ilustrar os resultados apresentados:

**1.0)** O presente convênio tem por objetivo a conjunção de esforços para implantação, coordenação e execução dos programas e ações de saúde no Município de Campos do Jordão, em regime de cooperação técnico-científica em matérias de interesse recíproco dos partícipes, delimitadas no presente convênio com vistas a:

I - Estabelecer um sistema de prestação de serviços de atenção primária e ambulatorial, assim como definir um sistema de referência e contra-referência, de forma a aprimorar o atendimento universalizado à clientela do Sistema Único de Saúde do Município;

II - Implantar o Programa de Saúde da Família – PSF, Programa de Saúde Bucal – PSB, Programa de Saúde Mental e outros de interesse recíproco;

III - Implantar, em regime de colaboração entre os partícipes, o Programa de Cooperação Técnica e Educacional para a área de saúde;

IV - Planejar, desenvolver e implantar o Programa de Humanização do Atendimento Ambulatorial e Atenção Básica;

V - Diminuir o déficit público, implantando estratégia para redução de custos e aumento da receita a longo prazo;

VI - Aumentar a eficiência dos serviços de saúde oferecidos ou financiados pelo município, atendendo melhor o cidadão por



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



um custo menor, visando aceso de forma universal e equânime.

-----

**1.0)** O presente Contrato tem por objeto estabelecer as bases para cooperação e apoio técnico e institucional do COMPLEXO UNIFESP/SPDM através da Secretaria Municipal de Saúde na concepção, planejamento, desenvolvimento, implantação e implementação do atendimento de saúde à população dentro dos princípios constitucionais e legais do SUS – Sistema Único de Saúde no território do Município de Campos do Jordão, com vistas a melhorar os índices de morbidade e mortalidade dessa localidade.

2.3. Não obstante a amplitude do Ajuste firmado entre o Município de Campos do Jordão e a SPDM, a prestação de contas evidencia – no exercício de 2007 – que os resultados pretendidos não foram alcançados, tampouco a execução do Convênio se deu na forma estabelecida pelo instrumento firmado ou pela legislação regente.

Como ressaltado pela SDG, a fragilidade do plano de trabalho, desprovido de critérios para a composição dos gastos, e conexão destes com o cumprimento de metas (plano de aplicação dos recursos financeiros), resultou em uma prestação de contas da qual somente se percebe, sob o aspecto contábil, que os recursos foram aplicados sem aparente desvio de finalidade.

À parte esta constatação, a eficácia, a eficiência e a economicidade do Ajuste não foram demonstradas por quaisquer outras maneiras. Ao contrário disso, do “relatório de atividades”, apresentado na forma de “atas de vistorias”, extrai-se:

- (i) Relatos de descontentamento com atraso salarial (fls. 149);
- (ii) Enfermeira realizando procedimento médico-pediátrico (fls. 149);
- (iii) Negativa de agendamento de consultas de enfermagem, por atraso salarial (fls. 149);
- (iv) Inexistência de notificação de doenças na Unidade Hospitalar (fls. 150);



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



- (v) Pacientes em sala de espera, sem funcionários na recepção da Unidade de Saúde (fls. 150);
- (vi) “Os ACS possuem pouco conhecimento de seu trabalho, não conseguiram nem se quer [SIC] identificar no consolidado o número de famílias, pessoas, entre outros dados” (fls. 152);
- (vii) Carência de médicos e ACS nas unidades de Saúde da Família (fls. 149 e 152);
- (viii) Unidades com presença de roedores (fls. 152);
- (ix) Unidade sem aparelho de PA sem foco e sem telefone (fls. 154);
- (x) Deficiência de recursos materiais médicos e odontológicos (fls. 154);
- (xi) Médicos em cumprimento de turno reduzido diário ou semanal (fls. 154);
- (xii) Baixo índice de ações realizadas na Saúde da Família (fls. 175)

O quadro acima foi confirmado pelo Município, como se lê às fls.

613/615:

Dentre as obrigações de responsabilidade das contratadas, ressaltam-se:

- a) Fornecer apoio técnico para o desenvolvimento dos programas;
- b) Colocar à disposição os recursos humanos para o bom desenvolvimento do atendimento do objeto do contrato;
- c) Gerenciar, acompanhar e viabilizar o objeto do contrato

Muito bem.

Verificado *in loco* o cumprimento dessas obrigações, constatou-se [SIC] diversas irregularidades, todas devidamente descritas no relatório da Ilma. Sra. Secretária de Saúde Municipal anexo aos autos do Processo Administrativo nº 354/2009. Frise-se, ao propósito, que a maioria dessas irregularidades também foram observadas pelo Sr. Agente da Fiscalização Financeira dessa E. Corte de Contas.

A título de exemplo cita-se os “Planos de Trabalho” acima abordados. Estes “Planos” resumiram-se em mera indicação dos profissionais que estavam sendo contratados pelas contratadas para execução dos serviços contratados [SIC].



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



Ademais, constatou-se ainda a ausência de responsabilidade das contratadas no acompanhamento da prestação dos serviços por seus funcionários ou prepostos.

Em vista disso, compulsando os relatórios emitidos pela Sra. Secretária Municipal de Saúde, a análise das prestações de contas efetivadas pelas contratadas; os instrumentos de contrato e convênio celebrados, (...), constatou-se a ocorrência dos seguintes fatos:

- 1) Não houve fiscalização da prestação dos serviços;
- 2) Não houve controle de frequência dos profissionais indicados pelas contratadas para prestação dos serviços;
- 3) Não houve qualquer informação quanto a forma de composição das despesas operacionais cobradas pelas contratadas da Prefeitura Municipal;
- 4) Não houve, nos instrumentos celebrados e nos “Planos de Trabalho”, o valor estimado para a prestação dos serviços;**
- 5) Não há individualização da maioria das despesas operacionais lançadas como custo nos contratos celebrados;**
- 6) Não existem elementos que justificassem o rateio das despesas operacionais feito pelas contratadas, do modo como posto nas prestações de contas apresentadas. (g.n.)**

Por último, corrobora para a veracidade destes fatos, e para a constatação de simples “terceirização” da gestão, o desatendimento, por ambas as partes, do despacho de fls. 118/119, que determinou o esclarecimento de diversas atividades e despesas relacionadas ao exercício em exame:

- a) a explicação detalhada das ações realizadas visando à redução dos indicadores de mortalidade e morbidade, assim como das razões para o seu insucesso, tendo em vista o quadro da saúde do Município, informando-se ainda as medidas corretivas tomadas pelas partes envolvidas;
- b) a descrição detalhada das ações realizadas pelo Complexo UNIFESP/SPDM visando à implantação de Programa de



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



Avaliação de Desempenho junto ao corpo técnico, à atualização no ambiente tecnológico das Unidades de Saúde, à capacitação e treinamento de Recursos Humanos na área da saúde, em especial, dos profissionais atuantes no Programa Saúde da Família;

c) a descrição pormenorizada de todas as despesas realizadas a título de “Despesas Operacionais” e “Despesas com Educação Permanente”, incluindo valores, local e comprovação de sua adequação, nos termos do objetivo do convênio;

d) a descrição pormenorizada de todos os cursos, simpósios, estudos, conclaves, reuniões, congressos e similares realizados, informando-se os valores despendidos, local e comprovação de sua adequação, nos termos do objetivo do convênio;

e) a descrição das atividades realizadas, prestando-se assessoria na aquisição, utilização e manutenção de equipamentos médico-hospitalares, bem como no seu fornecimento através de aquisição, leasing e/ou aluguel, informando-se os valores despendidos, local e comprovação de sua adequação, nos termos do objetivo do convênio;

f) a descrição da operacionalização dos procedimentos de fiscalização e controle acordados, informando-se a metodologia utilizada para padronização, formulação, a veiculação e o registro de informações, em cumprimento à cláusula oitava do termo de contrato.

A execução deficitária e mal planejada do Ajuste resultou, ainda, em passivo trabalhista expressivo, pertinente ao pagamento de centenas de empregados demitidos pela Entidade em razão da quebra do convênio.

Por fim, a não emissão de parecer conclusivo, mesmo mediante notificação nestes autos a tanto, configurou ofensa às determinações constantes das Instruções Consolidadas desta Corte de Contas.

A reunião de todos estes elementos contraria o art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/93, dada a ausência de indicativo de metas, etapas ou fases de execução, obscuridade na aplicação dos recursos financeiros, delimitação dos pagamentos frente ao cumprimento do cronograma proposto.



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



É oposta, igualmente, ao comando do § 3º do art. 166 da Lei nº 8.666/93, que determina que **as parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado.**

Além do prejuízo à legalidade, eficiência e economicidade, houve ausência de transparência das comprovações de despesas, com detalhamento mínimo dos *custos operacionais*.

2.6. Por estas razões, acolho as manifestações da Assessoria Técnica e da SDG, e, nos termos do artigo 33, III, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, **VOTO PELA IRREGULARIDADE DA COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM EXAME.**

Deixo, contudo, de condenar a Entidade à devolução do numerário recebido, uma vez que, apesar de demonstrado o mau gerenciamento dos estabelecimentos de saúde sob sua responsabilidade, não restou comprovado desvio de verbas públicas.

Consequentemente, deixo de aplicar a sanção prevista no art. 103 da LC. 709/93<sup>1</sup>, sugerida pela SDG, pois, segundo se extrai do aludido dispositivo, somente haverá “*devolução da importância objeto da glosa e suspensão de novos recebimentos*” quando a Entidade não comprovar “*a aplicação dos auxílios, subvenções ou contribuições recebidas do Estado ou dos Municípios*”. *In casu*, apesar das significativas falhas que maculam a matéria, não restou constatada qualquer irregularidade no emprego dos recursos, propriamente dito.

De outro lado, entendo cabível, nos termos do art. 36, parágrafo único, da Lei Complementar nº 709/93, a aplicação de multa ao **Sr. João Paulo Ismael**, Prefeito Municipal no exercício de 2007, em valor correspondente a 1.000 (mil) UFESPs, considerada a infração ao art. 116, §§1º e 3º, da Lei nº 8.666/93, e aos princípios da eficiência, economicidade, eficácia e transparência.

<sup>1</sup> **Artigo 103** - As entidades referidas no inciso XVII do artigo 2º desta lei, que não comprovarem, perante o Tribunal de Contas, a aplicação dos auxílios, subvenções ou contribuições recebidas do Estado ou dos Municípios ficam sujeitas às penas de devolução da importância objeto da glosa e suspensão de novos recebimentos, sem prejuízo das sanções legais cabíveis.



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



Ainda, por terem descumprido as determinações contidas nos r. Despachos de fls. 688/689 e 694/695, em especial, quanto ao não encaminhamento do resultado da sindicância instaurada, considero pertinente a aplicação de multa, também, à **Sra. Ana Cristina Machado César** e ao **Sr. Frederico Guidoni Scaranello**, respectivamente, ex-Prefeita e atual Prefeito do Município de Campos do Jordão, nos termos do art. 104, III, da LC. 709/93, em quantia equivalente a 500 (quinhentas) UFESPs para cada um.

Por derradeiro, determino a remessa de cópia desta decisão ao Ministério Público do Estado de São Paulo para que, a seu juízo, e em seu âmbito de competência, avalie e eventualmente adote as medidas que julgar cabíveis frente às irregularidades ora verificadas.

Cumprida a função de suporte, dê-se baixa aos Expedientes que acompanham o presente feito.

É como voto.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**