



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 13/06/2017 – ITEM 16

TC-001094/006/12

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Altinópolis.

Entidade Beneficiária: Hospital de Misericórdia de Altinópolis.

Responsáveis: Marco Ernani Hyssa Luiz (Prefeito), Luis Valter Ferreira (Vice-Prefeito) e Edmar Vicentini (Provedor à época).

Assunto: Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura(s) de prazo, pelo Conselheiro Renato Martins Costa, em 21-06-13, 23-08-13 e 07-04-16.

Exercício: 2011.

Valor: R\$3.737.567,58.

Advogados: Marcelo Palavéri (OAB/SP nº 114.164), Francisco Antônio Miranda Rodriguez (OAB/SP nº 113.591), Flávia Maria Palavéri (OAB/SP nº 137.889), Clayton Machado Valério da Silva (OAB/SP nº 212.125), Janaína de Souza Cantarelli (OAB/SP nº 199.191), Evaldo José Custódio (OAB/SP nº 36.068), Alexandre César Jordão (OAB/SP nº 185.706), André Wilker Costa (OAB/SP nº 314.471), Antonio Carlos de Souza (OAB/SP nº 205.569), Roberta Freiria Romito de Andrade (OAB/SP nº 240.671), Verucia de Oliveira (OAB/SP nº 171.763) e outros.

Procurador de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizado por: UR-6 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

Sustentação oral proferida em sessão de 21-06-16.

RELATÓRIO

A Prefeitura Municipal de Altinópolis celebrou, em 28/12/10, termo de convênio com o Hospital de Misericórdia de Altinópolis, tendo como finalidade a prestação de serviços médico-ambulatoriais e hospitalares à população, observada a sistemática de referência e contrarreferência do SUS - Sistema Único de Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

O Convênio foi alvo de apreciação nos autos do TC-000608/006/11, submetido ao descortino desta Primeira Câmara, em sessão de 24/3/15, recebendo voto pela regularidade com recomendações.

Em exame, nesta oportunidade, a prestação de contas das verbas repassadas no exercício de 2011, no valor de R\$ 3.737.567,58, aplicadas na integralidade.

A Fiscalização, em relatório de fls. 20/35, anotou a ocorrência das seguintes impropriedades:

EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA:

- relatório de atividades não identificou os resultados alcançados segregados por fonte de recursos;
- inconsistência no número de atendimentos e/ou procedimentos realizados;
- ausência de relatórios de controle da Secretaria Municipal de Saúde e de parecer do Conselho Municipal de Saúde acerca do acompanhamento da aplicação das verbas repassadas;

RECEITAS E DESPESAS:

- repasse a menor em comparação ao previsto no plano de trabalho;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

- despesas impróprias e/ou estranhas ao ajuste, como PIS do exercício de 2009, depósito recursal de ações trabalhistas e multas e juros de mora referentes a recolhimentos de encargos sociais em atraso;
- pagamento em duplicidade de exames laboratoriais já incluídos em gastos com suporte de verbas federais;
- ausência de tabela referencial e/ou de pesquisa de preços para adimplemento de prestadores de serviços;
- falta de comprovação da efetiva prestação de serviços médicos e laboratoriais no valor de R\$ 1.920.069,34;
- despesas administrativas não previstas no plano de trabalho e/ou não inerentes ao objeto do convênio, como assessoria jurídica, digitalização de documentos antigos, mensalidades de associados de classe, IPTU de prédios próprios e alugados, aluguel para coordenação de veículos;
- gastos com funcionamento de unidades municipais de saúde não detalhadas no plano de trabalho, quais sejam: Núcleo de Saúde Mental e Centro de Fisioterapia "Orlando José";

PESSOAL:

- existência de funcionário na folha de pagamento do Hospital prestando serviços na Unidade Municipal de Saúde "Casa Abrigo",



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

em desacordo com o artigo 37, incisos II e IX, da Constituição Federal;

- pagamento parcial dos encargos afetos ao exercício examinado;
- não apresentação da certidão negativa de débitos expedida pela Secretaria da Receita Federal.

A Unidade Regional de Ribeirão Preto expediu comunicação de praxe, conforme determinação contida na Resolução nº 01/2012, com vistas a notificar o órgão contratante do andamento processual e possibilitar a apresentação de justificativas (fls. 37/43).

Em resposta, a Prefeitura trouxe justificativas de fls. 44/59, defendendo que o escopo do convênio era manter o funcionamento da única unidade hospitalar destinada ao atendimento de pacientes do SUS na Região e que houve efetiva prestação de contas dos gastos realizados.

Disse que a mobilidade de profissionais de saúde ocasiona problemas operacionais no sistema de saúde municipal, forçando à utilização do Hospital de Misericórdia.

Assegurou que o plano de trabalho está suficientemente dimensionado; que o valor estabelecido é meramente estimativo; que não há como individualizar custos, nem segregar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

receitas federais e municipais; e que o Hospital aplica as verbas exclusivamente no custeio de despesas correntes.

Avalizou que os exames laboratoriais extraordinários correspondem àqueles que a entidade não está capacitada para realizar de modo próprio. Os institutos parceiros foram selecionados mediante pesquisa de preços e pela localização preferencial.

Argumentou que as Unidades Básicas de Saúde não possuem equipamentos de ultrassonografia, de modo que atuam em conjunto com o Hospital de Misericórdia para maximizar o conforto dos pacientes. Dessa forma, o órgão conveniado equipara-se a uma UPA¹.

A ATJ, pelo prisma econômico-financeiro, secundada pela Chefia, posicionou-se pela irregularidade da prestação de contas (fls. 64/66).

O douto MPC pugnou por notificação pessoal do responsável pela conveniada para exercício do contraditório (fls. 67/68).

¹ Unidade de Pronto Atendimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Assim foi feito e, em resposta, aportou certidão de óbito do Sr. Edmar Vicentini. Nova convocação foi dirigida a Walter Manço Filho, atual dirigente (fls. 69/74).

Por meio de documentação de fls. 77/212, por seus representantes, o Hospital de Misericórdia de Altinópolis apresentou suas razões, ressaltando a exclusividade no atendimento de pacientes do SUS na Região, sendo que o convênio foi o instrumento legal usado para dar suporte à transferência de auxílio financeiro por parte da Prefeitura.

Garantiu que os dispêndios obedeceram ao plano de trabalho previamente constituído; que os repasses mensais atenderam ao cumprimento das metas avençadas; que os dados informados pelas partes são congruentes; que a Municipalidade transferiu verbas no limite da disponibilidade orçamentária; e que, porém, os repasses a menor têm potencializado o endividamento do Hospital, além do acúmulo de multas e juros de mora.

Arrazoou que todas as despesas se vinculam ao funcionamento regular da entidade hospitalar; que as UBS estão amparadas pelo Convênio; que a lei autorizadora da avença permite a cessão de cuidadoras para o abrigo de crianças e adolescentes; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

que foram assinados acordos de parcelamento de dívidas junto à Receita Federal e à Previdência Social.

Para aprimorar a instrução do feito, a equipe de inspeção da UR-6 Ribeirão Preto avaliou a documentação anexada pelos interessados, concluindo que a situação permaneceu inalterada (fls. 240/244).

A ATJ batalhou pela reprovação da matéria (fl. 257).

O douto MPC assentiu (fls. 259/260).

Para garantir o direito ao contraditório, foram aplicadas as disposições do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 261/262).

O Prefeito Marco Hernani Hyssa Luiz acostou justificativas e documentos (fls. 268/542), buscando revisar os cálculos para demonstrar a segregação de verbas municipais e federais.

Sustentou que os relatórios da entidade conveniada explicam exatamente os quantitativos de procedimentos levados a termo no Hospital e que o plano de trabalho pode ser substituído pelo relatório do DATASUS, o qual enumera os atendimentos prestados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Destacou que, apesar de não ter preenchido relatórios formais, a Secretaria Municipal de Saúde acompanha a produção hospitalar através de visitas periódicas.

Gizou que a entidade conveniada, com o tempo, passou a realizar a maioria dos serviços básicos disponibilizados aos municípios, oferecendo, ainda, suporte administrativo, materiais e equipamentos, bem como obrigando-se, via de consequência, a arcar com custos maiores.

Salientou que as partes somaram esforços para a realização de objeto de interesse comum e de relevância social, abstraindo-se as características de natureza contratual.

Certificou que restou autorizada a realização de serviços com aproveitamento de pessoal, inclusive o funcionário mencionado pela Fiscalização, afastando a alegada burla às disposições constitucionais.

Ressaltou, na mesma linha, que o texto constitucional não faz restrição ao pagamento de encargos trabalhistas.

Ponderou que os comprovantes fiscais são íntegros e não possuem rasuras, sendo que os valores pagos aos médicos seguiram as tabelas de referência do setor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Juntou cópias dos contratos de prestação de serviços jurídicos, para demonstrar a efetiva aplicação das verbas conveniadas.

Enfatizou que as citadas despesas da ordem de R\$ 1.920.069,34 correspondem a internações e atendimentos diversos no decorrer do exercício.

O Hospital conveniado também compareceu com novos esclarecimentos (fls. 543/564), salientando que possui certificado CEBAS-Saúde², sendo o único da localidade a atender pacientes via SUS.

Declarou sua dependência com relação aos repasses públicos para oferecer atendimento digno aos pacientes, em complementação às minguadas quantias advindas do sistema federal.

Arguiu que o Município efetivamente acompanhou o desenvolvimento das atividades através dos boletins DATASUS; que os serviços da área de saúde sofreram oscilações ao longo do tempo em razão da evolução demográfica; e que as despesas alheias ao convênio tiveram o intuito de manter o atendimento à população também de cidades vizinhas que não possuem unidades de saúde.

² Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área da Saúde



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Reforçou que o hospital não possui outra renda que não seja os recursos públicos, bem como que a quantia tida como não comprovada pela Fiscalização corresponde a internações, exames, consultas, materiais hospitalares e produção ambulatorial.

Nada mais foi acrescentado.

O processo integrou a pauta da sessão camarária de 14/6/16, tendo sido dela subtraído com reinserção automática na sessão seguinte (fls. 567/573).

Sendo assim, incluído na pauta ordinária da sessão de 21/6/16 (fls. 575/585), os autos foram objeto de sustentação verbal por parte do Prefeito, Sr. Marco Ernani Hyssa Luiz, que descreveu as dificuldades de executar a gestão da saúde, assegurando que a Santa Casa de Misericórdia sempre foi remunerada, não pelos procedimentos, mas pelo custo total de sua manutenção em funcionamento. Pediu, enfim, a reavaliação detalhada da prestação de contas.

O Ministério Público de Contas também expôs suas razões oralmente, ponderando que os apontamentos da Fiscalização são bastante graves, posto que configurada a prestação de serviços distintos do objeto ajustado (serviços jurídicos, digitalização de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

documentos antigos e encargos tributários de exercícios pretéritos). Reiterou o entendimento pela irregularidade da prestação de contas.

O excelentíssimo Relator do feito, Conselheiro Renato Martins Costa, atento às assertivas de ambos os oradores, propôs à Colenda Câmara a conversão do julgamento em diligência, para que fossem reunidos comprovantes da destinação efetiva dos recursos repassados.

A proposta foi acolhida.

O Executivo de Altinópolis, então, acostou papéis de fls. 603/644, guardados de fardos anexos, pretendendo aclarar a identidade entre as atividades executadas pelo Hospital e os recursos transferidos pela Prefeitura.

A Unidade Regional de Ribeirão Preto foi instada a examinar a documentação e verificar se a mesma faz jus à prestação de contas (fl. 646).

Atendendo ao comando (fls. 647/659), a Fiscalização relatou que restaram justificadas e podem ser relevadas as falhas pertinentes aos relatórios e controles de quantitativos, à Certidão Negativa de Débitos Previdenciários e aos pagamentos de exames e de prestadores de serviços médicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Por outra vertente, avaliou que o conjunto probatório acostado não se revelou suficiente para elidir os seguintes pontos: **a)** repasses a menor em relação à previsão em plano de trabalho (R\$ 220.569,76); **b)** pagamento de despesas estranhas ao ajuste (PIS do exercício de 2009 e depósito recursal de ações trabalhistas); **c)** despesas com multas e juros de mora devido a recolhimento intempestivo de encargos sociais; **d)** ausência de comprovação da efetiva prestação de serviços médicos e laboratoriais no montante de R\$ 1.920.069,34³; **e)** pagamento de despesas administrativas não previstas no plano de trabalho, gastos não inerentes ao objeto do convênio, alugueis e dispêndios de funcionamento das Unidades Municipais de Saúde não detalhadas no plano de trabalho⁴; **f)** pagamento a funcionário para atender em Unidade Municipal de Saúde (Casa Abrigo), em desacordo com as disposições constitucionais; e **g)** adimplemento parcial dos encargos sociais.

³ * ausência de informação de horários de entrada e saída dos médicos José Mário P. F. Bezerra, Otayr Carneiro e Dorival Thomazini

* controles de presença não conferem com os quantitativos pagos aos médicos Euripedes Abrão, Henoch Vasconcelos Guimarães Filho, Isabela Cristina C. de Carvalho, Celi Lima Zuccolotto e Gustavo Machado Colli

* quantitativos de exames realizados não conferem com os pagamentos realizados junto aos credores Clínica Médica Materbela S/S Ltda., Clínica Médica e Nutrição Pires Ltda., e Machado e Tomyoshi Clínica de Oftalmologia S/S Ltda.

⁴ Alugueis, associação de classe, conservação e manutenção de prédios, refeições de motoristas, publicação do Balanço, impostos prediais, manutenção de máquinas e equipamentos, manutenção de veículos e outros serviços de terceiros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Consultado, o douto MPC manteve o posicionamento desfavorável, considerando que os novos papéis minoraram apenas os deslizes de caráter formal (fl. 662).

É o relatório.

MSB



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

Cuida-se da prestação de contas das verbas repassadas no exercício de 2011 entre a Prefeitura Municipal de Altinópolis e o Hospital de Misericórdia local, a título de convênio celebrado em 28/12/10, com vistas à execução de serviços médico-hospitalares.

Liminarmente, assinalo que foram respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa, posto que, após o último acesso dos interessados aos autos, os órgãos técnicos não inovaram.

Convém aqui lembrar que o processo, retirado da pauta de julgamento em duas oportunidades, foi alvo de defesa presencial e de diligências complementares, ficando garantidos aos interessados todos os direitos listados no artigo 210 do Regimento Interno.

Ainda em preliminar, registro que o convênio recebeu a chancela de regularidade nos autos do TC-000608/006/11, na sessão de 24/3/15 desta E. Primeira Câmara, valendo anotar, contudo, que tal aprovação não remete necessariamente ao acolhimento da presente prestação de contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Destaco que, naqueles autos, o voto deixou assentado, com exatidão, que a análise se restringia ao aspecto formal do convênio, uma vez que as obrigações definidas no acordo remetiam ao exame das prestações de contas entre os partícipes, nos termos do plano de trabalho proposto.

Dito isto, passando ao mérito, assinalo que o órgão de fiscalização, assim como a ATJ e o douto MPC, convergiram no sentido da reprovação da prestação de contas e, de minha parte, não divirjo, conquanto as imperfeições narradas denotam descontrole administrativo e falta de efetivo cuidado com as verbas prodigalizadas.

Neste sentido, reputo que as explicações colacionadas, mais das vezes, confirmaram os desacertos, ao invés de justificá-los ou rechaçá-los.

Vejamos.

De início, nos exatos termos da legislação de regência⁵, convênio constitui, a grosso modo, acordo entre órgãos públicos e entidades/organizações, lastreado em plano de trabalho, com metas a serem atingidas e etapas de execução, além de cronograma de aplicação de recursos.

⁵ Lei Federal nº 8.666/93 – artigo 116



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

No caso vertente, apesar de existir projeto de execução de tarefas ligadas à área de saúde por parte da entidade assistencial, verifica-se que o Poder Executivo transferiu valores e os deixou ao alvedrio do Hospital, furtando-se a acompanhar ou tangenciar a alocação do numerário em rubricas corretas.

É assim que, segundo detalhamento da Fiscalização de fls. 22/28 confirmado às fls. 647/659, percentuais repassados recaíram sobre setores não especificados no plano de trabalho, como tais: recursos humanos e reflexos, serviços de terceiros (pessoas jurídica e física), materiais permanentes, encargos de outros exercícios, contribuições sociais em atraso com as multas correspondentes, imposto predial, digitalização de documentos antigos, assessoria jurídica, anuidades de associações de classe e aluguel de imóvel para abrigar a frota de ambulâncias, mesmo que o Hospital possuísse somente uma viatura.

Tudo isso poderia ser contingenciado se a Administração cumprisse o seu mister, efetuando acompanhamento paulatino, paralelo e periódico por parte da Secretaria Municipal de Saúde ou departamento equivalente.

Mas tal providência não foi tomada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Reputo que os resumos ordinariamente emitidos pelo DATASUS⁶ não suplantam o dever do órgão financiador de executar os próprios controles e expedir alertas sazonais.

E foi assim que ocorreram despesas da ordem de R\$ 1,9 milhão junto a clínicas, laboratórios e profissionais de saúde diversos, desvinculados do nosocômio, sem o necessário suporte no mote conveniado (fls. 213, 318, 335/338 e 413/423 dos Anexos).

Já adianto, porém, que, excepcionalmente, o caso vertente não demanda devolução de valores, conquanto as relações de despesas estão ligadas a notas fiscais e recibos correspondentes, além de se referirem, em linhas gerais, a ações de saúde.

Continuando.

Assento, ainda, que houve outros gastos imperfeitos ou, no mínimo, desfocados do objeto do convênio, posto que funcionário do Hospital foi cedido para trabalhar junto a órgão municipal, em afronta aos ditames da Lei Maior, bem como que o Núcleo de Saúde Mental e o Centro de Fisioterapia, unidades municipais de saúde, foram brindadas com o auxílio da entidade conveniada para suprir recursos humanos.

⁶ Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, órgão da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde, com a responsabilidade de coletar, processar e disseminar informações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Adrede, realço com fortes matizes que, consoante apurou a diligente Fiscalização (fls. 946/1018 do Anexo), a organização conveniada contratou, com verbas advindas do pacto, fisioterapeutas, psicólogos, psiquiatras, auxiliares gerais e recepcionistas para atender nas referidas unidades, pagando-lhes os direitos trabalhistas integrais (décimo terceiro salário e fundo de garantia por tempo de serviço).

Nesse caso, o dinheiro disponibilizado em convênio serviu para manter o que se pode chamar de repositório funcional, desobrigando a Administração de recorrer a processo de seleção para prover cargos e funções em suas unidades, em total afronta aos comandos constitucionais para admissão de pessoal.

Por tais razões, acolhendo as manifestações desfavoráveis da Fiscalização, da ATJ e do douto MPC, **voto pela irregularidade da prestação de contas das despesas realizadas no exercício de 2011 em virtude do Convênio s/ nº, assinado em 28/12/10, no valor de R\$ 3.737.567,58, havido entre a Prefeitura Municipal de Altinópolis e o Hospital de Misericórdia de Altinópolis, aplicando, em consequência, as disposições do artigo 2º, inciso XV, da Lei Complementar nº 709/93.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Como já adiantado no corpo do voto, não determino a restituição de valores ao erário, porém caberá às partes restringir as despesas às alíneas conveniadas, sob pena de proibição de novos recebimentos.

Não obstante, é certo que o responsável pelos recursos transferidos deverá ser responsabilizado pelo pouco cuidado demonstrado no acompanhamento da execução do convênio, de modo que, com fundamento no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, aplico multa ao Sr. Marco Hernani Hyssa Luiz, Prefeito de Altinópolis, no valor correspondente a 200 (duzentas) UFESPs, a ser recolhida ao Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Contas do Estado, nas agências do Banco do Brasil, na forma da Lei 11077, de 20 de março de 2002.

Deixo de apenar o Sr. Luís Valter Ferreira, Vice-Prefeito, conquanto a responsabilidade de Sua Excelência limitou-se à substituição do Gestor em curtos períodos (8 a 21/6/11 e 12 a 30/10/11).

Também deixo de cominar sanção ao Sr. Edmar Vicentini, Provedor do Hospital à época, em virtude de seu falecimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Decorrido o prazo recursal e ausente prova junto a este Tribunal do recolhimento efetuado, no prazo constante da notificação prevista no artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93, o Cartório fica autorizado a adotar as providências necessárias ao encaminhamento do débito para inscrição na Dívida Ativa, visando à posterior cobrança judicial.

SÍLVIA MONTEIRO
Substituta de Conselheiro