

SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 18/02/2020
ITENS: 074 E 075 – EM CONJUNTO

(GCDR-29)

74 TC-000171/026/18

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Barueri.

Organização Social: Instituto Hygia de Saúde e Desenvolvimento Social.

Responsável(is): Gilberto Macedo Gil Arantes (Prefeito) e Necionita de Souza Oliveira (Presidente).

Assunto: Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor.

Exercício: 2014.

Valor(es): R\$51.374.960,15.

Advogado(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Priscilla Martins Ferreira (OAB/SP nº 158.588), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489), Claudia Gonçalves Fernandes (OAB/SP nº 259.516), Fábio Albergaria Modinger (OAB/SP nº 401.221) e outros.

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: GDF-10 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-10 - DSF-I.

75 TC-000172/026/18

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Barueri.

Organização Social: Instituto Hygia de Saúde e Desenvolvimento Social.

Responsável(is): Gilberto Macedo Gil Arantes (Prefeito), Luciano José Barreiros (Secretário Municipal de Suprimentos) e Necionita de Souza Oliveira (Presidente).

Assunto: Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor.

Exercício: 2015.

Valor(es): R\$140.053.947,15.

Advogado(s): Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Priscilla Martins Ferreira (OAB/SP nº 158.588), Alexandre de Lorenzi (OAB/SP nº 174.629), Tatiana Barone Sussa (OAB/SP nº 228.489), Claudia Gonçalves Fernandes (OAB/SP nº 259.516), Fabio José de Almeida de Araújo (OAB/SP nº 398.760), Fábio Albergaria Modinger (OAB/SP nº 401.221) e outros.

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: GDF-10 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-10 - DSF-I.

EMENTA: REPASSES PÚBLICOS MUNICIPAIS AO TERCEIRO SETOR. PRESTAÇÕES DE CONTAS DE CONTRATO DE GESTÃO. SERVIÇOS NA ÁREA DA SAÚDE. NÃO LOCALIZAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA CONTRATADA. DESCUMPRIMENTO DO OBJETO DO AJUSTE. AFRONTA A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. IRREGULARIDADE.

1.RELATÓRIO

1.1 Em exame, **prestações de contas** do valor de R\$ 51.374.960,15 (cinquenta e um milhões, trezentos e setenta e quatro mil, novecentos e sessenta reais e quinze centavos) e de R\$ 140.053.947,15 (cento e quarenta milhões, cinquenta e três mil, novecentos e quarenta e sete reais e quinze centavos), decorrentes de repasses municipais efetuados, respectivamente, em 2014 e 2015, pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE BARUERI** ao **INSTITUTO HYGIA SAÚDE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**, com base no **Contrato de Gestão** nº 482/2014, objetivando o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, no Hospital Municipal de Barueri “Dr. Francisco Moran”.

1.2 A 10ª Diretoria de Fiscalização (DF-10) verificou, nesses quatro exercícios, o que se segue, nestes termos:

a) **Na prestação de contas de 2014 (TC-000171/026/18, às fls. 138/157):**

1. Item 1 - EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO CONTRATO DE GESTÃO

- O índice de resolutividade das reclamações e sugestões decaiu ao longo dos meses de setembro a dezembro;
- Os usuários apresentaram diversas reclamações sobre os serviços prestados e os atendimentos realizados;

- O contrato de gestão prevê que a OS poderá utilizar no máximo 70% dos recursos repassados nas despesas com pessoal. O percentual realizado foi de 62,89% segundo o Relatório de Acompanhamento elaborado pela Prefeitura. Caso inseríssemos nas despesas de pessoal, as despesas dos médicos contratados como prestadores de serviços, o percentual subiria para 81,02%, o que fica acima do limite permitido;

2. Item 1.1 - EXECUÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO

- Diversas modalidades/especialidades contratadas não atingiram as metas pactuadas, sendo que as variações dos percentuais ficaram aquém dos limites permitidos pelo Contrato de Gestão;

- A Prefeitura Municipal não aplicou penalidades ao Instituto Hygia, mesmo sem o cumprimento das metas quantitativas;

- Não foram realizados os descontos das despesas impróprias efetuadas pelo Instituto Hygia;

3. Item 1.2 – PARECER CONCLUSIVO DO PODER PÚBLICO

- Não ficou comprovado que a contratação da Organização Social foi mais vantajosa para o Município do que se o mesmo tivesse realizado a referida atividade, descumprindo o inciso X, do artigo 370, das Instruções 02/2008 c/c a Resolução nº 02/2015;

- Não houve aplicações de sanções por eventuais ausências de comprovação ou desvio de finalidade, em desatendimento ao inciso II, do artigo 370, das Instruções nº 02/2008 c/c a Resolução nº 02/2015;

- A Prefeitura atestou que os valores financeiros foram analisados parcialmente e que restaram pendências a serem revistas, não sendo possível saber se todas as despesas realizadas estavam de acordo com o pactuado no Ajuste;

- A Prefeitura não atesta conclusivamente pela regularidade ou não da prestação de contas;

4. Item 2.2 - DESPESAS

- Presença de notas fiscais com descrições genéricas dos serviços médicos prestados, não sendo possível verificar se foram efetivamente executados;

- Despesas realizadas com caixa para pronto pagamento, contendo comprovantes genéricos que não especificam quais foram as despesas realizadas;
- Diversas notas fiscais pagas em atraso, incorrendo em pagamentos de juros por parte da Prefeitura Municipal;

5. Item 3 - PEÇAS CONTÁBEIS DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL

- Ausência da publicação dos Balanços Patrimoniais do exercício anterior e atual;
- Não foram enviados os seguintes demonstrativos: Balanço Patrimonial do exercício anterior, demais demonstrações contábeis e financeiras e balancete analítico acumulado de dezembro, tanto da entidade gerenciada quanto da Organização Social;

6. Item 4 – OUTRAS VERIFICAÇÕES

- Não havia indicação, no corpo dos documentos originais das despesas, do número do Contrato de Gestão;
- A entidade não cumpriu o limite de gastos com despesas de pessoal estabelecido no Contrato de Gestão;
- Não foi informado a esta Fiscalização se participavam no quadro diretivo da OS e/ou da entidade gerenciada agentes políticos de Poder, membros do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública celebrante, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros ou parentes, até o segundo grau, em linha reta, colateral ou por afinidade;
- Não foi informado pela Origem se os procedimentos de seleção de pessoal, contratações e aquisições da OS com terceiros obedeceram aos critérios previstos internamente pela OS e demais princípios do art. 37, *caput*, da Constituição Federal;
- O Controle Interno da Prefeitura Municipal não emitiu Parecer referente à prestação de contas da OS;
- Os Conselhos da entidade não emitiram os respectivos pareceres;
- Não há evidências de que a Lei Federal nº 12.527/11 foi cumprida;

7 – Item 5 - ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

- Desatendimento ao disposto nas Instruções nº 02/2008 c/c a Resolução nº 02/2015, do TCESP:
 - Artigo 20, incisos V e XIX;
 - Artigo 21, inciso XVII;
 - Artigo 370, *caput* e incisos II e X.

b) **Na prestação de contas de 2015 (TC-000172/026/18, às fls. 58/78):**

1. Item 1 - EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO CONTRATO DE GESTÃO

- Os relatórios elaborados pelo Instituto Hygia acerca das atividades desenvolvidas estabelecem apenas as quantidades e percentuais de atendimentos, sem realizar comparações entre o estipulado no Contrato de Gestão e os serviços efetivamente prestados;
- Diversas metas estipuladas no Contrato de Gestão não foram atingidas, sem que houvesse qualquer análise por parte da entidade contratante em seus relatórios;
- O contrato de gestão prevê que a OS poderá utilizar no máximo 70% dos recursos repassados nas despesas com pessoal. Ao inserirmos nas despesas de pessoal, as despesas dos médicos contratados como prestadores de serviços, o percentual sobe para 74,59%, o que fica acima do limite permitido;

2. Item 1.1 - EXECUÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO

- Diversas modalidades/especialidades contratadas não atingiram as metas pactuadas, sendo que as variações dos percentuais ficaram aquém dos limites permitidos pelo Contrato de Gestão;
- A Prefeitura Municipal não aplicou penalidades ao Instituto Hygia, mesmo sem o cumprimento das metas quantitativas e das irregularidades apuradas;
- Durante o exercício de 2015, o Instituto Hygia não estava reservando os recursos para pagamento do 13º salário dos funcionários, o que levou a Prefeitura Municipal a optar pela retenção temporária dos recursos para o pagamento;

- Detecção de despesas impróprias nas notas fiscais apresentadas pela entidade, com descontos realizados nas parcelas dos repasses;
- A Comissão de Acompanhamento apurou que o Instituto Hygia não havia estabelecido o provisionamento de férias + 1/3 de férias e seus encargos, até outubro de 2015, o que levou a Prefeitura Municipal a optar pela retenção temporária dos recursos para o pagamento;
- Irregularidades apuradas em reunião entre os membros da Prefeitura Municipal de os dirigentes da OS, na execução do Contrato de Gestão em análise;

3. Item 1.2 – PARECER CONCLUSIVO DO PODER PÚBLICO

- Não houve aplicações de sanções por eventuais ausências de comprovação ou desvio de finalidade, em desatendimento ao inciso I, do artigo 89, das Instruções nº 01/2016;
- A Prefeitura atestou que os valores financeiros foram analisados parcialmente e que restaram pendências a serem revistas, não sendo possível saber se todas as despesas realizadas estavam de acordo com o pactuado no Ajuste;
- A Prefeitura não atesta conclusivamente pela regularidade ou não da prestação de contas;

4. Item 2.1 - RECEITAS

- Diferença entre a disponibilidade bancária existente em 31/12/15 constante dos extratos bancários e o saldo do DIRD;

5. Item 2.2 - DESPESAS

- A realização de despesas não está de acordo com o previsto no Contrato de Gestão, em virtude dos apontados nos Itens **1.1 - EXECUÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO e 1.2 – PARECER CONCLUSIVO DO PODER PÚBLICO** deste relatório.

6. Item 3 - PEÇAS CONTÁBEIS DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL

- Ausência da publicação dos Balanços Patrimoniais do exercício anterior e atual;
- Não foram enviados os seguintes demonstrativos: Balanço Patrimonial do exercício anterior, demais demonstrações contábeis e financeiras e balancete analítico acumulado de

dezembro, tanto da entidade pública quanto da Organização Social;

7. Item 4 – OUTRAS VERIFICAÇÕES

- Não havia indicação, em parte do corpo dos documentos originais das despesas, do número do Contrato de Gestão;
- A entidade não cumpriu o limite de gastos com despesas de pessoal estabelecido no Contrato de Gestão;
- Mesmo tendo sido encontradas diversas irregularidades nas peças contábeis no Hospital Municipal de Barueri “Dr. Francisco Moran”, o Conselho de Administração do Instituto Hygia aprovou por unanimidade as contas;
- Devido ao não encaminhamento de diversas documentações pela Organização Social e da não publicação do seu Balanço Patrimonial, bem como das demais demonstrações financeiras, consideramos como não cumprida a Lei Federal nº 12.527/11;
- Não foi informado pela Origem se os procedimentos de seleção de pessoal, contratações e aquisições da OS com terceiros obedeceram aos critérios previstos internamente pela OS e demais princípios do art. 37, *caput*, da Constituição Federal;
- Há denúncia acompanhando o processo de análise do Contrato de Gestão, TC-32859/026/14;

8 – Item 5 - ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

- Desatendimento ao disposto nas Instruções nº 01/2016, do TCESP:
 - Artigo 48, inciso VI;
 - Artigo 49;
 - Artigo 51;
 - Artigo 89, inciso I;

1.3 Em ambos os processos, após notificações, inclusive para apresentarem outros esclarecimentos, as Partes se manifestaram às fls. 205/342 e 349/352 do TC-171/026/18 e fls. 113/239 e 268/320 do TC-172/026/18.

1.4 O **Ministério Público de Contas** se manifestou pela irregularidade da primeira prestação de contas. Na segunda, ofertou parecer. Na segunda, ofertou parecer com considerações gerais sobre o sistema de saúde.

É o relatório.

2.VOTO

2.1 Preliminarmente, sobre a defesa das Partes, constato que apenas a **Prefeitura** se manifestou de forma mais específica sobre alguns dos apontamentos feitos pela Fiscalização e, ainda assim, quanto a determinadas questões, imputou responsabilidade a outros setores integrantes da própria Administração Municipal, como a Comissão de Acompanhamento do Contrato de Gestão e sua Controladoria, bem como ao próprio Tribunal de Contas.

O atual responsável pela Municipalidade se manifestou de forma específica apenas nas contas de 2015, em relação à divergência dos valores constantes do Demonstrativo do Resultado Contábil e Financeiro relacionados à glosa de valores de despesas impróprias nas notas fiscais apresentadas, admitindo a necessidade de inscrição na dívida ativa do montante de R\$ 560.001,20 (quinhentos e sessenta mil e um reais e vinte centavos) verificado pela Fiscalização deste Tribunal (fls. 66 e 176 do TC-172/026/18).

O ex-prefeito, por sua vez, em ambos os processos, alegou que não possuía acesso à documentação por não mais ser detentor do mandato eletivo e, no TC-172/026/18, o ex-secretário de suprimentos, replicou as informações e documentos apresentados pela Prefeitura.

2.2 Vale registrar que **nenhum dos responsáveis** pela **Organização Social** foi localizado para exercer seu direito de defesa.

2.3 Ou seja, os seguintes apontamentos não foram satisfatoriamente justificados ou mesmo mencionados pelas Partes:

2.3.1 No exercício de 2014:

2.3.1.1 O índice decrescente de resolutividade das reclamações e sugestões ao longo dos meses

de setembro a dezembro;

- 2.3.1.2** Diversas reclamações sobre os serviços prestados e os atendimentos realizados;
- 2.3.1.3** Não atingimento das metas pactuadas em diversas especialidades contratadas;
- 2.3.1.4** Presença de notas fiscais com descrições genéricas dos serviços médicos prestados, não sendo possível verificar se foram efetivamente executados, apesar da Prefeitura ter alegado que exigira sua correção;
- 2.3.1.5** Inexistência de informação quanto à participação no quadro diretivo da Organização Social e/ou da entidade gerenciada agentes políticos de Poder, membros do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública celebrante, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros ou parentes, até o segundo grau, em linha reta, colateral ou por afinidade;
- 2.3.1.6** Não emitiu de Parecer pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal referente à prestação de contas da OS, alegando apenas ser responsabilidade da Controladoria;
- 2.3.1.7** Inexistência dos Pareceres dos Conselhos da Contratada;
- 2.3.1.8** Desatendimento ao disposto nos arts. 20, inc. V e 21, inciso XVII das Instruções nº 02/2008 c/c a Resolução nº 02/2015, do TCESP;

2.3.2 No exercício de 2015:

- 2.3.2.1** Relatórios elaborados pelo Instituto Hygia acerca das atividades desenvolvidas sem comparações entre o estipulado no Contrato de Gestão e os serviços efetivamente prestados;
- 2.3.2.2** Inexistência de reserva de recursos para pagamento do 13º salário;

- 2.3.2.3** Inexistência de provisionamento de férias + 1/3 de férias e seus encargos, até outubro de 2015, o que levou a Prefeitura Municipal a optar pela retenção temporária dos recursos para o pagamento;
- 2.3.2.4** Aprovação pelo Conselho de Administração do Instituto, por unanimidade, apesar das irregularidades apuradas em reunião entre os membros da Prefeitura Municipal de os dirigentes da OS, na execução do Contrato de Gestão em análise, bem como irregularidades nas peças contábeis no Hospital;
- 2.3.2.5** Ausência da publicação dos Balanços Patrimoniais do exercício anterior e atual;
- 2.3.2.6** Desatendimento ao disposto no art. 48, inc. VI e art. 51 das Instruções nº 01/2016 deste Tribunal;
- 2.3.3** Em ambos os exercícios:
- 2.3.3.1** Não atingimento das metas pactuadas em diversas especialidades contratadas;
- 2.3.3.2** Valores financeiros analisados parcialmente, restando pendências a serem revistas, segundo o Parecer Conclusivo, não sendo possível saber se todas as despesas realizadas estavam de acordo com o pactuado no Ajuste;
- 2.3.3.3** Inexistência de atestado conclusivo sobre a regularidade ou não da prestação de contas;
- 2.3.3.4** Não apresentação dos seguintes demonstrativos: Balanço Patrimonial do exercício anterior, demais demonstrações contábeis e financeiras e balancete analítico acumulado de dezembro, tanto da entidade gerenciada quanto da Organização Social;
- 2.3.3.5** Falta de indicação, em parte do corpo dos documentos originais das despesas, do número do Contrato de Gestão;

2.3.3.6 Descumprimento da Lei Federal nº 12.527/11, apesar da alegação da Prefeitura de que os dados estariam disponibilizados em seu sítio eletrônico, uma vez que constatei que não há todas as informações exigidas na lei, a exemplo das dos registros das despesas, ou procedimentos licitatórios de responsabilidade da Entidade do Terceiro Setor.

2.4 Diante de todos esses elementos desfavoráveis, julgo configurada a inexecução do contrato nos termos da legislação vigente, bem como a afronta aos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, transparência e eficiência.

2.5 Ante o exposto, com fundamento no art. 33, inciso III, “a”, “b” e “c” da Lei Complementar nº 709/93, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** da matéria, com o acionamento dos incisos XV e XXVII do artigo 2º do mesmo diploma legal, concedendo ao atual responsável pela Prefeitura, o prazo máximo de 30 (trinta) dias, para que informe esta E. Corte acerca das providências adotadas em face das impropriedades apuradas.

Com fundamento no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, **VOTO** pela **APLICAÇÃO** de multa aos responsáveis pela Organização Social à época, face à gravidade dos fatos, Sr. **Luiz Teixeira Silva Junior** e Sra. **Neocita de Souza Oliveira**, em valor equivalente a **200 (duzentas) UFESPs**, cada um.

Ressalto que no processo das contas de 2016, no TC-173/026/18, às fls. 189/221, a Prefeitura juntou o relatório final de tomada de contas após a intervenção administrativa do Hospital Municipal de Barueri, relatando fatos que não serviram de análise para fins deste julgamento e, que, diante da eventual inclusão de mais despesas impróprias a serem glosadas relativas aos exercícios de 2014 e 2015, a determinação de devolução do valor mencionado acima a ser inscrito em dívida ativa será diferido para compor dispositivo das

contas de 2016 (TC-173/026/18) e 2017 (TC-4485/026/19).

Após o trânsito em julgado remeta-se cópia da presente decisão ao **Ministério Público do Estado de São Paulo**, para adoção das providências que entender necessárias.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO