



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



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 04/12/2018

101 TC-015533/026/13

Órgão Público Concessor: Prefeitura Municipal de Bertioga.

Organização Social: Fundação do ABC – Organização Social de Saúde.

Responsável(is): José Mauro Dedemo Orlandini (Prefeito), Wagner Octávio Boratto e Mauricio Marcos Mindrisz (Presidentes).

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

Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura(s) de prazo, pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo e Conselheiro Dimas Ramalho, publicada(s) no D.O.E. em 13-03-14 e 02-09-17.

Exercício: 2012.

Valor: R\$25.294.921,79.

Advogado(s): Monica Liberatti Barbosa Honorato (OAB/SP nº 191.573), Camila Cristina Murta (OAB/SP nº 217.943), Antonio Sergio Baptista (OAB/SP nº 17.111), Guilherme Crepaldi Esposito (OAB/SP nº 303.735), Sandro Tavares (OAB/SP nº 201.133), Moacyr Antonio Ferreira Rodrigues (OAB/SP nº 29.068), Tatyana Mara Palma (OAB/SP nº 203.129), Fernanda de Ávila e Silva (OAB/SP nº 361.634), Eliane Marcos de Oliveira Silva (OAB/SP nº 239.432) e outros.

Acompanha(m): Expediente(s): TC-012608/026/16.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalizada por: GDF-1 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-1 - DSF-II.

1.RELATÓRIO

1.1 Em exame, **prestação de contas** decorrente de repasses efetuados pela **Prefeitura Municipal de Bertioga à Fundação do ABC**, em **2012**, no valor de **R\$ 25.294.921,79**, com base no **Contrato de Gestão nº 48/2009**, de 01/09/2009, visando à operacionalização da gestão e execução, pela contratada, das atividades administrativas e serviços de saúde junto ao *Hospital Municipal de Bertioga*.

1.2 O Contrato de Gestão nº 48/2009 e os Termos Aditivos de 17/05/2010, 01/09/2010, 31/08/2011, 31/08/2012 e 31/08/2013 foram examinados nos autos do **TC-27881/026/10** e julgados **regulares**, com recomendações, conforme



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



Acórdãos proferidos pela E. Segunda Câmara, nas sessões de 14/03/2017 e 13/03/2018 (DOE 19/04/2017 e 05/04/2018).

As **prestações de contas** dos recursos repassados em **2009** (TC-32360/026/10 – R\$ 4.876.685,97) e em **2011** (TC-19237/026/12 - R\$ 23.334.566,10) foram examinadas e julgadas **irregulares**, nos termos dos Acórdãos pronunciados pela E. Segunda Câmara, nas sessões de 25/07/2017 e 30/05/2017, respectivamente (DOE 10/08/2017 e 15/06/2017).

As **prestações de contas** dos recursos repassados em **2010**, **2013** e **2014** foram instruídas nos processos **29505/026/11**, **32959/026/14** e **32072/026/15**.

1.3 A **1ª Diretoria de Fiscalização** analisou a documentação apresentada e anotou em seu relatório as seguintes ocorrências (fls. 64/84):

a) Item 1 – Execução Física e Financeira do Contrato de Gestão

- A Organização Social apresentou relatório não publicado sobre as atividades desenvolvidas no gerenciamento da entidade pública Hospital Municipal de Bertiooga, em desconformidade ao que exige o art. 2º, inciso I, alínea “f”, da Lei Federal nº 9.637/1998 e art. 2º, inciso I, alínea “f”, da Lei Municipal de Bertiooga nº 855/2009;
- Déficit de execução contratual de R\$ 2.465.894,59, no exercício de 2012;

b) Item 1.1 – Execução do Contrato de Gestão

- Cumprimento de metas que variam de 15% até 268,75%, demonstrando que as metas vigentes em 2012 não estavam ajustadas às necessidades do hospital, em desconformidade às cláusulas do Contrato de Gestão, no seu Plano de Trabalho – Anexo Técnico I;

c) Item 1.2 – Parecer Conclusivo do Poder Público

- O Parecer Conclusivo não contempla evidência a respeito da vantagem econômica do ajuste em detrimento da execução pela administração pública, conforme previsto no inciso VI, do art. 370 das Instruções nº 02/2008;
- O Parecer Conclusivo não menciona as datas das prestações de contas nem os valores comprovados (incisos II e III, do art. 370 das Instruções nº 02/2008;



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



- O valor transferido, mencionado no Parecer Conclusivo, diverge do valor apresentado pela OS no Anexo 13 – Demonstrativo Integral das Receitas e Despesas;

d) Item 2.1 – Receitas

- Constatou-se divergência no montante de R\$ 425.000,00 no volume de recursos repassados pelo órgão público no confronto entre as informações prestadas no Parecer Conclusivo e no Sistema AUDESP;

e) Item 2.2 – Despesas

- O Hospital Bertogga repassou à Fundação ABC, no período de janeiro a março de 2012, a soma de R\$ 289.692,70, valores de natureza de taxa de administração (constando outros R\$ 773.455,80 contabilizados no passivo circulante da gerenciada), contrariando jurisprudência desta Corte;
- Ausência de documentos fiscais comprobatórios das despesas relativas à taxa de administração;

f) Item 3.1 – Bens Patrimoniais

- Não foram celebrados Termos de Permissão de Uso de bens móveis e do bem imóvel onde funciona o Hospital Bertogga, conforme previsto no Contrato de Gestão;
- Ausência de identificação dos bens adquiridos em 2012 por parte do Executivo Municipal;

g) Item 6 – Atendimento às Instruções do Tribunal de Contas

- Desatendimento ao art. 21, XXI, c.c. o art. 370, VI, e aos incisos II e III do mesmo artigo, e ao inciso XIX, do art. 21 das Instruções nº 02/2008.

1.4 Em resposta ao Ofício GDF-1 nº 232/2013 (fls. 86/90), a Prefeitura de Bertogga prestou esclarecimentos às fls. 96/138.

1.5 A **Assessoria Técnica**, quanto aos aspectos **econômicos e financeiros**, pronunciou-se pela **irregularidade** da matéria, ante a cobrança da taxa de administração no valor de R\$ 289.692,70 (fls. 143/145).

1.6 O **Ministério Público de Contas** obteve vistas dos autos e manifestou-se pela **irregularidade** da prestação de contas, requisitando a restituição dos valores pagos como taxa de administração e pugnou pela aplicação de multa



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



em razão da emissão do Parecer Conclusivo em desacordo com as Instruções do Tribunal (fls. 145/147).

1.7 Após vistas dos autos, a Prefeitura juntou aos autos novas justificativas às fls. 157/175.

1.8 Notificados os interessados (fl. 176 e 227), veio aos autos a defesa da Fundação do ABC (fls. 181/209 e 235/284).

1.9 Reiteradas as manifestações da Assessoria Técnica (fls. 210/211) e do MPC (212/214 e 286) pela irregularidade da prestação de contas.

É o relatório.



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



2.VOTO

2.1. Mesmo após notificação, as partes **não apresentaram** a indicação explícita e motivada quanto ao **custo unitário e global de cada procedimento, atividade ou projeto**, satisfazendo as metas descritas do Plano Operacional¹.

2.2. A **falta de apresentação do detalhamento dos custos efetivamente incorridos** durante o exercício de 2012 impede verificar se foram condizentes com os **custos previstos** no momento da celebração do ajuste e dos respectivos termos aditivos.

2.3. É inconcebível a falta de transparência sobre os custos dos serviços prestados na área da saúde, especialmente quando estão sendo substancialmente realizados por terceiros, fato que revela inobservância aos preceitos das **ações planejadas** e **transparentes** trazidos pelo §1º, do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É justamente o **conhecimento da composição dos custos unitários e globais das atividades** atinentes ao complexo hospitalar, junto à **previsão de metas**, que permite analisar as variações ocorridas no exercício e avaliar, sob a premissa da **economicidade**, se estão condizentes com os repasses efetuados.

Sem contar com **parâmetros mínimos** de avaliação qualitativa e quantitativa da execução do Contrato de Gestão, é impossível afirmar que os recursos foram aplicados com **economicidade, eficiência e eficácia**, em observância aos preceitos dos artigos 37 e 70 da Constituição Federal.

2.4. A transferência de recursos financeiros efetuados à Unidade Central da Fundação do ABC (matriz), sob o título de **taxa de administração** também deve ser reprovada. Embora a Organização Social tenha encaminhado extenso volume de documentos no intuito de comprovar que os repasses serviram para ressarcimento das despesas administrativas, os autos carecem de

¹ Item 5 da notificação de fls. 227/229.



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



demonstração clara sobre quais despesas estariam, de fato, **vinculadas ao Contrato de Gestão**.

Foram apresentados arquivos mensais e planilhas de que as despesas passíveis de ressarcimento e rateio entre as demais unidades da Fundação ABC totalizaram **R\$ 8.352.977,87²**, contudo, sem qualquer demonstração de que as referidas despesas realmente contribuíram para a execução do ajuste. Não foi apresentada qualquer metodologia de cálculo para justificar o “rateio” ocorrido, bem como entre quais unidades gerenciadas.

Entre os documentos apresentados, **constam pagamentos efetuados a título de ‘contribuição sindical’, ‘bolsas de estudos’ e ‘empréstimos consignados dos funcionários’** que, por sua natureza, não deveriam ser custeados com recursos públicos.

2.5. Além disso, o desatendimento de notificação desta Corte ante a falta de apresentação do Balancete de Verificação da Organização Social por Projetos impossibilita verificar se houve a devida contabilização destas despesas, bem como sua proporcionalidade frente aos demais projetos executados pela Fundação do ABC durante o exercício de 2012.

2.6. De acordo com os Razões Contábeis apresentados, **as transferências à unidade mantenedora da Fundação ABC foram contabilizados como sendo “Taxa de Administração”**.

Quando do julgamento do TC-19237/026/12, a prática adotada pela Fundação do ABC foi condenada pela Segunda Câmara, em sessão de 30/05/2017 e esta questão já foi alvo de debates, por ocasião da análise de outras prestações de contas dos repasses públicos efetuados à Fundação do ABC, como caso do TC-8957/989/15, cujo trecho de interesse transcrevo:

“A sistemática de rateio adotada pela FUABC é de conhecimento desta Corte e também considerada ilegal. A alegação de que tais recursos serviram para cobertura de despesas relacionadas à manutenção da estrutura da entidade não pode ser recepcionada, até porque sem comprovação do valor correlato a este contrato de gestão.

² Conforme planilhas e documentos inseridos no CD juntado com a fl. 284 dos autos.



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



Resta, portanto, clara a afronta à jurisprudência desta Corte, como definido nos processos 22339/026/12 e 34573/026/13.”

2.7. Além disso, os ofícios remetidos em 2012 pelo Presidente da Fundação do ABC à Direção Administrativa do Hospital Bertioga requisitando 5% do total de recursos financeiros recebidos pela entidade gerenciada evidenciam a cobrança sistemática de **taxa de administração**.

Os referidos documentos foram fundamentados na determinação contida no art. 8º, parágrafo 2º, itens “h” e “h3”³ do Regimento Interno da Fundação do ABC que assim dispõe⁴:

Art. 8º (...) § 2º- Cada unidade mantida terá o seu diretor escolhido nos termos do respectivo Regimento Interno e referendado pelo Conselho Curador da Fundação, com as atribuições de: (...)

h) Depositar em conta corrente da Fundação, mensalmente, até o quinto dia útil do mês subsequente, percentuais dos recursos financeiros, recebidos em função das atividades da unidade mantida, para utilização conforme disposições orçamentárias aprovadas pelo Conselho Curador, a saber:

h1- Faculdade de Medicina do ABC , 0,50%;

h2- Hospital de Ensino, 0,50%;

h3- Hospital Municipal Universitário de São Bernardo do Campo, 0,50%;

h4 – Hospital Estadual Mário Covas de Santo André, 0,50%. (Grifei)

Assim, vê-se que a transferência de recursos financeiros para **manutenção do Hospital Municipal de São Bernardo do Campo**, conforme fundamentação constante dos referidos ofícios (alínea ‘h3’, do art. 8º do Regimento Interno da FUABC) não encontra correspondência com o objeto do Contrato de Gestão n° 48/2009.

³ Ofícios juntados às fls. 108/119 do Anexo ao TC-15533/026/13.

⁴ Regimento Interno da FUABC disponível em: http://fuabc.org.br/transparencia/regimento_interno_fuabc.pdf. Acesso realizado em 01/11/2018.



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



Em 2012, as peças contábeis Hospital Municipal de Bertioga registram R\$ 1.159.220,15 como taxa de administração, sendo que desta quantia, de acordo com a defesa da Fundação do ABC, ficou pendente de pagamento o saldo de R\$ 773.455,80⁵. Dessa feita, **houve efetivo desembolso financeiro com recursos provenientes dos repasses de R\$ 385.764,35**, passível, portanto, de restituição ao erário.

2.8. A forma de atribuição dos custos indiretos suportados com recursos públicos deve ser cautelosa, devem ser criados mecanismos para **acompanhamento** e **verificação** da composição destes gastos. Deste modo, além da apresentação da demonstração contábil – financeira da despesa operacional da OSS – matriz, deve ser evidenciada a **vinculação**, **necessidade** e **proporcionalidade** destas despesas ao objeto do Contrato de Gestão, desde a formulação do Plano Operacional e durante a execução do ajuste, o que não restou evidenciado no caso em exame, configurando, portanto, **taxa de administração, em inobservância à Súmula 41 desta Corte**⁶.

2.9. Somam-se a isso, as demais falhas registradas pela Fiscalização, destacando-se o **déficit de execução contratual de R\$ 2.465.894,59** e as variações ocorridas quanto ao alcance das metas do Contrato de Gestão, que oscilaram de 15% a 268,75%, sem qualquer esclarecimento claro e objetivo que pudesse afastar a ocorrência anotada quanto à desconformidade às metas previstas no Contrato de Gestão.

2.10. Quanto ao quesito **TRANSPARÊNCIA**, embora não tenha sido objeto de apontamento nestes autos, **DETERMINO** às partes que se atentem ao **‘Comunicado SDG nº 16/2018 – Transparência na divulgação de atos de entidades do Terceiro Setor’** (DOE 19/04/2018), devendo a **Prefeitura de Bertioga** adotar providências “no sentido de que as entidades do terceiro setor (OS, OSCIPS, OSCS) destinatárias de recursos públicos cumpram os dispositivos legais relativos à transparência de seus atos consistentes na divulgação pela via eletrônica de todas as informações sobre suas atividades e resultados, dentre outros o estatuto social atualizado; termos de ajustes; planos de trabalho; relação nominal dos dirigentes, valores repassados; lista de

⁵ Fl. 207.

⁶ SÚMULA Nº 41 – Nos repasses de recursos a entidades do terceiro setor não se admite taxa de administração, de gerência ou de característica similar.



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



prestadores de serviços (pessoas físicas e jurídicas) e os respectivos valores pagos; remuneração individualizada dos dirigentes e empregados com os respectivos nomes, cargos ou funções; balanços e demonstrações contábeis e os relatórios físico-financeiros de acompanhamentos, regulamento de compras e de contratação de pessoal”.

Acessei o site da **Fundação ABC**⁷ e verifiquei que faltam dados, de modo a dar amplo atendimento à **Lei de Acesso às Informações** – Lei Federal nº 12.527/2011, como determina seu artigo 2º⁸.

2.11. Também, **RECOMENDO** à **Fundação do ABC** que observe ao disposto na Resolução nº 1409/2012 do Conselho Federal de Contabilidade, quanto à elaboração das peças contábeis de forma **segregada** e por **atividades**, a fim de se acompanhar os resultados apresentados com a aplicação de recursos de origem pública.

2.12. Diante de todo o exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** da **prestação de contas** em exame, nos termos do art. 33, III, “b”, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, sem prejuízo das recomendações consignadas neste Voto, com acionamento dos incisos XV e XXVII do art. 2º da mesma Lei.

Com fundamento no artigo 36, do mesmo diploma legal, **DETERMINO** que a **Fundação do ABC** devolva ao Erário a quantia de **R\$ 385.764,35**, devidamente atualizada, relativa à **taxa de administração**.

A Entidade fica **suspensa** de receber novos repasses do Poder Público, enquanto não comprovado o ressarcimento do erário, nos termos do artigo 103 da LCE nº 709/1993.

⁷ Disponível em <<http://fuaabc.org.br>>. Acesso realizado em 29/10/2018.

⁸ L.F. 12.527/2011 - Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no **caput** refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.



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



Fixo ao **atual Prefeito de Bertioga**, o prazo de 30 (trinta) dias para que a Municipalidade informe as providências tomadas em relação a presente decisão.

Após o trânsito em julgado, remeta-se cópia da decisão ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, mediante ofício, em resposta ao pedido formulado no Expediente TC-12608/026/16.

DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO

GC DER-04