

**CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO**  
**TRIBUNAL PLENO** **SESSÃO: 24/11/10**

**PEDIDO DE REEXAME**

31 TC-002533/026/07

**Município:** Santa Isabel.

**Prefeito(s):** Helio Buscarioli.

**Exercício:** 2007.

**Requerente(s):** Prefeitura Municipal de Santa Isabel.

**Em Julgamento:** Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 10-11-09, publicado no D.O.E. de 20-11-09.

**Advogado(s):** Monica Liberatti Barbosa Honorato e outros.

**Acompanha(m):** TC-002533/126/07, TC-002533/226/07, TC-002533/326/07 e Expediente(s): TC-000900/007/07, TC-002340/007/07, TC-002342/007/07, TC-000451/007/08, TC-012729/026/08, TC-013453/026/08, TC-013792/026/08, TC-014573/026/08, TC-020796/026/08, TC-023383/026/08, TC-023397/026/08, TC-032338/026/08, TC-032856/026/08 e TC-043532/026/08.

**Auditoria atual:** UR-7 - DSF-I.

**PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO**

Cuidam os autos das contas anuais da Prefeitura Municipal de Santa Isabel, relativas ao exercício de 2007.

Em sessão realizada em 10 de novembro de 2009, a E. Primeira Câmara decidiu emitir **PARECER<sup>1</sup> DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas do Chefe do Executivo, motivada pela falha da insuficiente aplicação dos recursos em prol das ações e serviços de Saúde, o qual ficou em patamar inferior ao estabelecido no artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (9,29%). Outrossim, determinou a transmissão de recomendações à origem e a formação de autos apartados.

A Prefeitura Municipal de Santa Isabel, por meio de sua procuradora, devidamente constituída, interpôs **PEDIDO DE REEXAME<sup>2</sup>**, mediante o qual busca reverter o juízo de primeira instância.

---

<sup>1</sup> Parecer publicado no D.O.E. de 20/11/09.

<sup>2</sup> Recurso protocolizado em 21/12/09.

Assevera a peticionária do recurso que "O parecer desfavorável teve como único fundamento a aplicação de somente 9,29% das receitas de impostos em ações e serviços de saúde".

"Foi excluído dos gastos com Saúde o montante de R\$2.500.496,32 referentes às subvenções sociais pendentes de prestação de contas e de despesas consideradas irregulares sob a vigência da intervenção da Prefeitura na Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Santa Isabel".

"O r. parecer, ora combatido, filia-se no posicionamento de SDG, de que a exclusão de tais valores devem ser mantidos devido à falta das correspondentes prestações de contas das subvenções acima citadas, "situação que impossibilitou a análise da aptidão das entidades para a realização de saúde que integram o Programa de Saúde Familiar".

"Ocorre que todas as prestações de contas das subvenções concedidas pela Prefeitura estão sendo analisadas em autos próprios, nos quais foram juntadas as documentações comprobatórias dos gastos, bem como justificadas todas as supostas irregularidades".

"TC-000326/007/09 - Associação dos Moradores dos Bairros Vila Nova Santa Isabel e Cruzeiro - R\$346.056,40; TC-000328/007/09 - Associação Amigos dos Bairros Vila Guilherme e Vila Gumercindo - R\$353.968,71 - TC-000329/007/09 - Associação dos Moradores do Bairro do Jardim Eldorado - R\$661.267,95 - TC-000327/007/09 - Associação dos Moradores dos Bairros Cachoeira e Chácara Itapeti - R\$324.597,27 - TC-000330/007/09 - Associação Amigos de Bairro do Jd. Novo Eden - R\$393.020,88 - TC-000356/007/09 - Santa Casa de Misericórdia de Santa Isabel - R\$1.820.000,00".

"Comprova-se o alegado pela juntada de cópia dos protocolos das defesas apresentadas nos processos supra (...) verifica-se que as despesas impugnadas pelos Órgãos Técnicos não podem ser glosadas da aplicação da saúde do município, uma vez que a matéria (...) ainda não foram efetivamente julgados irregulares por essa Corte de Contas (...) as falhas apresentadas nos processos supracitados são praticamente todas formais, que certamente serão relevadas por esta Egrégia Corte, porque não afetaram

a integridade dos convênios (...) Destaque-se, ainda, que em nenhum momento houve desvio ou má aplicação dos recursos aplicados (...) os recursos foram utilizados em perfeita conformidade com as regras consignadas nos Termos dos Convênios”.

“A Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Santa Isabel é mantenedora do Hospital Gabriel Cianflone (...) a entidade recebeu da Prefeitura subvenção no valor de R\$1.820.000,00 do qual a Fiscalização Financeira da Corte opinou pela irregularidade do valor de R\$421.585,11 (...) nos autos do processo TC-000356/007/09 foram juntados todos os documentos solicitados pela Auditoria, sanando todos os apontamentos”.

“O Município de Santa Isabel não dispõe de um hospital municipal e a conveniada é a única instituição local com atendimento pelo SUS e manutenção do pronto Socorro. Assim, não se pode olvidar que os repasses feitos à entidade são de extrema importância para o atendimento dos munícipes (...) se suas atividades forem paralisadas, ocorrerá um verdadeiro caos, no atendimento no Sistema Único de Saúde desta localidade (...) a Constituição Federal impõe como conduta do Estado a prestação dos serviços de saúde, conforme artigo 196”.

“(…) ainda que tenham ocorrido falhas com relação aos repasses efetuados pela Prefeitura do Município de Santa Isabel, não se pode considerar que os gastos com a Saúde não foram realizados, nem tampouco que as entidades não tenham aptidão para a realização dos serviços do Programa Saúde da Família”.

A recorrente apresenta novo quadro, no seu entender, abaixo, acerca dos gastos aplicados na Saúde, no exercício em análise.

Receitas de impostos	R\$	33.487.874,83	100%
Aplicação mínima	R\$	5.023.181,22	15%
Aplicação auditoria	R\$	3.111.066,97	9,29%
(+) subvenções sociais glosadas indevidamente	R\$	2.500.496,32	
<b>TOTAL APLICAÇÃO SAÚDE</b>	<b>R\$</b>	<b>5.611.563,29</b>	<b>16,75%</b>

A SDG opinou pelo conhecimento do Pedido de Reexame e provimento do recurso em análise.

Sustentou o Senhor Secretário-Diretor Geral que *"Nas encartadas defesas feitas em virtude desses autos próprios, pude ver que, em parte dos casos, não há questionamento da Auditoria quanto à falta de documentação comprobatória (...) De mais a mais, em boa parcela das subvenções, há parecer favorável do Controle Interno"*.

*"(...) auxílio financeiro prestado à Santa Casa de Misericórdia de Santa Isabel, o recursante também demonstra que, no auto apartado, houve a apresentação da faltante documentação comprobatória, no valor de R\$421.585,11"*.

*"Em assim sendo, não restou materializada a total ausência de prestação de contas; inexistente fato inequívoco a demonstrar, de forma cabal, que as entidades subvencionadas não prestaram serviços de saúde à população local"*.

Os autos integraram a Ordem do Dia, Sessão de 06/10/10, resultando o julgamento adiado em virtude do pedido de vista do eminente Conselheiro Robson Marinho

É o relatório.

PVL./

**VOTO PROFERIDO NA SESSÃO DE 06/10/10**

**PEDIDO DE REEXAME** interposto pela Prefeitura Municipal de Santa Isabel, por meio de sua procuradora, visando à reforma da decisão da Egrégia Primeira Câmara que emitiu **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das suas contas, relativas ao exercício de 2007, em virtude da insuficiente aplicação dos recursos em prol das ações e serviços de Saúde, o qual ficou em patamar inferior ao estabelecido no artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Carta da República (9,29%).

Em **PRELIMINAR**, atendidos os requisitos do artigo 71, da Lei Complementar nº 709/93, **CONHEÇO** do Pedido de Reexame.

**QUANTO AO MÉRITO**, nada obstante as razões recursais, o apelo **NÃO COMPORTA PROVIMENTO**.

Em princípio, cabe anotar que o percentual final de aplicação em prol das ações e serviços da saúde do Município de Santa Isabel ficou abaixo do mínimo constitucional instituído, tendo em vista a glosa, por parte da auditoria, unicamente, dos repasses feitos às entidades do terceiro setor que não prestaram contas até o encerramento do exercício financeiro em exame.

A recorrente assevera que as subvenções concedidas estão sendo analisadas em autos próprios e já foram juntadas as documentações comprobatórias dos gastos a fim de justificar as supostas irregularidades alvitradas pela fiscalização, o que faz colacionar cópia dos protocolados de defesa nestes autos.

Afirma que os valores concedidos a título de subvenção não podem ser excluídos da aplicação na saúde do Município, porquanto os processos ainda não foram efetivamente julgados irregulares por esta Corte. Ademais, reputa de natureza formal as falhas encontradas na instrução.

Pois bem, é incontroverso que a falta de comprovação da prestação de contas dos recursos públicos recebidos é falha capital que impõe a decretação da irregularidade da concessão.

*Não é por demais lembrar que em processo de prestação de contas de dinheiros públicos cumpre ao Beneficiário o encargo de demonstrar a boa e lúdima utilização dos recursos recebidos, de modo a observar os fins preconizados pela legislação que rege a matéria e as cláusulas estabelecidas no pacto ajustado, sob fiscalização do Órgão Concessor.*

*Esta é a determinação emanada no artigo 70, parágrafo único da Constituição Federal, redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, "in verbis":*

*"Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária".*

*Além disso, a par da imposição constitucional de prestação de contas, incumbe ao Beneficiário e ao Órgão Concessor a demonstração da coerência entre os desembolsos dos recursos públicos com os gastos realizados, com documentos de despesas legítimos que comprovem a boa execução do objeto pactuado. Deste modo, é que se verá se houve boa aplicação dos recursos públicos com os fins almejados no ajuste, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.*

*A recorrente, em que pese colacionar aos autos exordial de defesa de cada protocolado instaurado para a instrução específica dos repasses concedidos, não fez prova cabal de que a petição defensiva em referência contribui, inexoravelmente, para a formação de juízo de mérito pela regularidade da aplicação, pois desprovida de*

qualquer documentação relacionada com a efetiva prestação de contas.

Neste contexto, a apelante não oferece qualquer prova de que as irregularidades que determinaram a reprovação das Contas tenham sido, de fato, sanadas.

Há ponderar que é neste especial processo de reanálise das contas anuais que as provas devem ser feitas e produzidas em sua plenitude, nada obstante a existência de autos próprios específicos que tem sua tramitação autônoma, porquanto não se pode perder de vista que a infração cometida emanou de disposição de texto constitucional e foi razão de decidir pela reprovabilidade das contas da Municipalidade de Santa Isabel.

Assim, cabe exclusivamente ao recorrente, como gestor público, comprovar a boa e regular aplicação dos recursos colocados sob sua administração, consoante a norma constitucional supracitada. É incontestável que o ônus da prova da regular aplicação dos recursos públicos transferidos incumbe ao ator público que, por meio de documentação robusta, deve comprovar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos recebidos.

Por fim, o QUADRO I, formatado a partir de dados obtidos da Fundação SEADE, oferece à Municipalidade visão geral acerca das estatísticas vitais no setor da saúde, restando demonstrado, no exercício em exame, que o Município deve envidar esforços para rever as políticas públicas desenvolvidas na referida área.

Em face do exposto, **VOTO** pelo **NÃO PROVIMENTO** do **PEDIDO DE REEXAME**, mantendo, em consequência, o **PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ISABEL**, relativas ao exercício de 2007, por seus próprios fundamentos, inclusive as recomendações e providências consignadas à margem da r. Decisão de primeira instância.

É o meu voto.

**EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO**  
**CONSELHEIRO**

**PEDIDO DE REEXAME** interposto pela Prefeitura Municipal de Santa Isabel, exercício de 2007.

Os autos integraram a Ordem do Dia, Sessão de 06/10/10, resultando o julgamento adiado em virtude do pedido de vista do eminente Conselheiro Robson Marinho, após voto proferido no sentido do NÃO PROVIMENTO do recurso, porque, em síntese, "*(...) a falta de comprovação da prestação de contas dos recursos públicos recebidos é falha capital que impõe a decretação da irregularidade da concessão*". E, ainda, que "*(...) ônus da prova da regular aplicação dos recursos públicos transferidos incumbe ao ator público que, por meio de documentação robusta, deve comprovar o nexó de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos recebidos*".

Na busca da verdade material, porém, e tendo em conta o pedido de vista formulado, requisitei os autos específicos que tramitam na Corte para análise dos repasses efetuados ao terceiro setor no exercício, quais sejam:

- a) TC-000326/007/09 - Associação dos Moradores dos Bairros Vila Nova Santa Isabel e Cruzeiro, no valor de R\$346.056,40, sob Relatoria do eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini;
- b) TC-000327/007/09 - Associação dos Moradores dos Bairros Cachoeira e Chácara Itapeti, na quantia de R\$324.597,27, sob Relatoria do eminente Conselheiro Renato Martins Costa;
- c) TC-000328/007/09 - Associação Amigos dos Bairros Vila Guilherme e Vila Gumercindo, na importância de R\$353.968,71, sob minha Relatoria;
- d) TC-000329/007/09 - Associação dos Moradores do Bairro do Jardim Eldorado, no valor de R\$661.267,95, sob Relatoria do eminente Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga;
- e) TC-000330/007/09 - Associação Amigos de Bairro do Jd. Novo Eden, na quantia de R\$393.020,88, sob Relatoria do eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini;
- f) TC-000356/007/09 - Santa Casa de Misericórdia de Santa Isabel, na importância de R\$1.820.000,00, sob

Relatoria do eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Ressalte-se que a auditoria questiona, para este processo, apenas a falta de comprovação do valor de R\$421.585,11.

Do exame que fiz nos aludidos processos, focado na comprovação financeira das prestações de contas, deixando ao largo quaisquer censuras às falhas que possam existir nos processos em referência, pude verificar a existência de vários documentos de despesas correlatos ao escopo do Convênio firmado entre a Municipalidade de Santa Isabel e as Entidades Beneficiárias, além da existência de autorização legislativa para os repasses. Por exemplo, cito a Lei nº 2.356, de 12/07/06, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2007, a Lei nº 2.373, de 22/11/06, que estima a receita e fixa a despesa do Município de Santa Isabel para o exercício de 2007 e cópia dos Convênios firmados com cada Entidade e seus respectivos termos de aditamento.

Demais, há cópia de extratos bancários, com indicação de débito em conta corrente da folha de pagamentos dos funcionários das Entidades Beneficiárias, relatório analítico da folha de pagamento, de guias da Previdência Social, do Imposto de Renda, do FGTS, do pagamento de cesta-alimentação, de encargos bancários, demonstrativo contábil denominado 'analítico de credores', fornecido pela Prefeitura de Santa Isabel para cada favorecida.

Nesta conformidade, não se vislumbra desvio de finalidade dos recursos repassados às Entidades Beneficiárias, no exercício em exame, podendo, com boa margem de confiabilidade nos documentos colacionados aos autos, afirmar que gastos foram efetivados em conformidade com os fins avençados.

Dessarte, o valor dos repasses feitos às Entidades do terceiro setor, que totalizaram R\$2.500.496,32, pode ser reintegrado em prol das ações e serviços de Saúde do exercício ora reexaminado da Municipalidade de Santa Isabel, perfazendo, assim, aplicação de 16,75%<sup>3</sup>, portanto, superior ao estabelecido no

---

3

artigo 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em face do exposto, acolhendo as razões recursais, revendo o meu posicionamento anteriormente firmado, **VOTO** pelo **PROVIMENTO** do **PEDIDO DE REEXAME**, para o fim de que outro Parecer seja emitido, em sentido **FAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Santa Isabel, exercício de 2007, consignando aplicação na Saúde de **16,75%**, excetuando-se os atos porventura pendentes de apreciação por parte deste Tribunal, mantendo-se, todavia, as recomendações e providências consignadas à margem da r. Decisão de primeira instância.

É o meu voto.

**EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO**  
**CONSELHEIRO**

PVL./

Receitas de impostos	R\$	33.487.874,83	100%
Aplicação mínima	R\$	5.023.181,22	15%
Aplicação auditoria	R\$	3.111.066,97	9,29%
(+) subvenções sociais glosadas pela auditoria	R\$	2.500.496,32	
<b>TOTAL APLICAÇÃO SAÚDE</b>	<b>R\$</b>	<b>5.611.563,29</b>	<b>16,75%</b>