

SENTENÇAS nº 18277
Disponibilização: 13/05/2023
Publicação: 15/05/2023

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**SENTENÇA - AUD. ANTONIO C. SANTOS****PROCESSO:** TC-024249.989.22-9

CONVENIENTE:

- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SIMÃO
- ADVOGADO: CARLOS AUGUSTO MANELLA RIBEIRO (OAB/SP 278.733) / ANDRE DE MESQUITA DUARTE (OAB/SP 446.482)

RESPONSÁVEL: ◦ MARCOS DANIEL BONAGAMBA - Prefeito Municipal

CONVENIADO: ◦ SANTA CASA DE MISERICORDIA DE SÃO SIMÃO

RESPONSÁVEL ◦ JOSE HENRIQUE SECCANI GASPAR - interventor

EM EXAME: Convênio nº 07/2022. Objeto: Convênio Complementar Emergencial para o suprimento de débitos consolidados até o dia 28/02/2022 diluídos em plano de pagamento até o ano de 2031.

EXERCÍCIO: 2022

VALOR INICIAL: R\$ 1.500.000,00

INSTRUÇÃO: UR-06 / DSF-II

EXTRATO: nos termos do artigo 2º, XVII, da Lei Complementar nº 709/1993, **JULGO REGULAR sob RESSALVAS e RECOMENDAÇÕES** o Convênio 07/2022, entre a Prefeitura Municipal de São Simão e a Santa Casa de Misericórdia de São Simão. Outrossim, deve a Origem atentar às ressalvas e recomendações exaradas no corpo deste decisum. Consigno que, nos termos da Resolução nº 01/2011, a Origem e demais mencionados poderão ter acesso aos autos no Sistema de Processo Eletrônico (e-TCESP), na página www.tce.sp.gov.br/etcesp/processo-eletronico, mediante regular cadastramento. Excetuo os atos pendentes de julgamento.
Publique-se.

nº 0019265

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORPO DE AUDITORES**

Av. Rangel Pestana, 315 - Centro - CEP: 01017-906 - São Paulo/SP
PABX: (11) 3292-3266 - Internet: <http://www.tce.sp.gov.br>

**SENTENÇA DO AUDITOR ANTONIO CARLOS DOS SANTOS**

PROCESSO:	TC-024249.989.22-9
CONVENIENTE:	▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SIMÃO ▪ ADVOGADO: CARLOS AUGUSTO MANELLA RIBEIRO (OAB/SP 278.733) / ANDRE DE MESQUITA DUARTE (OAB/SP 446.482)
RESPONSÁVEL:	▪ MARCOS DANIEL BONAGAMBA - Prefeito Municipal
CONVENIADO:	▪ SANTA CASA DE MISERICORDIA DE SÃO SIMÃO
RESPONSÁVEL	▪ JOSE HENRIQUE SECCANI GASPAR - interventor
EM EXAME:	Convênio nº 07/2022. Objeto: Convênio Complementar Emergencial para o suprimento de débitos consolidados até o dia 28/02/2022 diluídos em plano de pagamento até o ano de 2031.
EXERCÍCIO:	2022
VALOR INICIAL:	R\$ 1.500.000,00
INSTRUÇÃO:	UR-06 / DSF-II

Ementa: Repasses de recursos à Santa Casa para saneamento financeiro mediante convênio. Entidade sob intervenção. Houve a devida autorização legislativa para a singular operação. Deficiências do plano de trabalho. Regular sob ressalvas e recomendações.

Relatório

Os autos albergam o exame do Convênio nº 07/2022, de 28/03/2022, celebrado entre a Prefeitura Municipal de São Simão com a Santa Casa de Misericórdia de São Simão.

O sobredito Convênio nº 07/2022, copiado no evento 1.19, teve por finalidade: repasse complementar emergencial para suprimento de débitos consolidados até 28/02/2022, diluídos em plano de pagamento até o ano de 2031, nos termos do plano de trabalho, Anexo I, do instrumento.

O valor do ajuste foi fixado pelo montante global de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), em 10 parcelas de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para o exercício de 2022, com previsão de repactuação para os próximos anos, posto que a dívida consolidada referida no parágrafo anterior perfaz R\$ 5.100.000,00 (cinco milhões e cem mil reais).

Posteriormente, o citado Convênio foi aditado, em agosto de 2022, reduzindo seu valor mensal, de R\$ 150 mil para R\$ 65 mil.

O Plano de Trabalho encontra-se colacionado no evento 1.9.

A Diretoria do Departamento de Saúde do Município de São Simão, através do Ofício nº 124/2022, datado de 08 de dezembro de 2022, cópia juntada no evento 1.3, ratifica o valor da dívida consolidada da Santa Casa, no importe de R\$ 5.100.000,00 (cinco milhões e cem mil reais).

No panorama de extrema dificuldade financeira, beirando ao colapso, e considerando a relevância da Santa Casa para o atendimento da população local pelo Sistema Único de Saúde – SUS, as medidas emergenciais demandadas pela crise sanitária do COVID-19, o Prefeito Marcos Daniel Bonagamba editou, em 07/10/2021, o Decreto Municipal nº 2391/2021 (copiado no evento 1.4) estabelecendo a intervenção municipal na Santa Casa de Misericórdia de São Simão, mediante REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA, fundado na situação emergencial que se afigurava à época.

O Decreto mencionado estabeleceu a intervenção na entidade desde 11/10/2021 por um período de 180 (cento e oitenta) dias, com vistas a “garantir a continuidade da adequada Assistência à Saúde pela Entidade, bom como aplicar eficazmente as verbas públicas, visando verificar quais as medidas de ordem técnica, administrativas, jurídica e financeira serão necessárias para a prestação do serviço de assistência à saúde”, conforme artigo 2º do ato do executivo em comento.

O decreto interventivo desabilitou os órgãos colegiados de gestão, a Mesa Regedora, o provedor, a Diretoria, o Administrador e eventuais órgãos de aconselhamento da Entidade, mas nomeou um interventor, Henrique Seccani Gaspar, que assume a incumbência de apresentar relatórios periódicos ao Ministério Público, Diretoria Municipal de Saúde e à Câmara Municipal de Vereadores.

Compulsando os arquivos da Câmara Municipal de São Simão se verifica que, mediante o Decreto nº 2487, de 23/02/2023, a intervenção municipal tratada nestes autos foi prorrogada, a contar de 25/02/2023, por mais 180 dias, pelos motivos lá delineados.

Consta do decreto interventivo de prorrogação sua judicialização: a Santa Casa de Misericórdia, associação filantrópica sem fins lucrativos, por seus representantes, ingressou com Mandado de Segurança (Processo nº 1001448-38.2021.8.26.0589), em face do Prefeito Bonagamba, refutando a legalidade da requisição administrativa, com pedido de liminar de sustação dos efeitos do decreto interventivo – processo em trâmite perante Vara Cível de São Simão.

A Lei Municipal nº 2.686, de 24/03/2022, autoriza o Executivo do Município de São Simão a firmar convênios com a Santa Casa de Misericórdia de São Simão, com vistas ao atendimento à saúde em geral da população, respeitada a legislação de regência. Em 10/10/2021, a MMA. Juíza da causa, em sede de plantão judiciário, deferiu o pedido de liminar, *inaudita altera pars*, suspendendo os efeitos do Decreto Municipal nº 2.391/2021. Posteriormente, em 21/01/2022, diante do perigo da cessação da prestação do essencial serviço público da saúde, o Juízo da causa cassou os efeitos da liminar anteriormente deferida e pela improcedência da demanda. A matéria encontrava-se em trâmite, em recurso de apelação quando o Juízo decretou a desistência recursal em 06/06/2022, com o consequente trânsito em julgado da decisão de primeiro grau.

A instrução da matéria ficou a encargo da diligente UR.06 Ribeirão Preto, que colacionou os resultados dos trabalhos de campo elaborados, copiados no evento 22.7, no qual conclui que os apontamentos a seguir listados comprometem o convênio ora examinado:

a) Ausência de demonstração de elaboração de prévio parecer jurídico para celebração do Convênio em análise, em inobservância ao parágrafo único do artigo 38 da Lei Federal nº 8.666/93 - item 6, “a”;

b) Ausência de encaminhamento do protocolo de notificação ao Poder Legislativo sobre a assinatura do Convênio, consoante previsão estabelecida no § 2º do artigo 116 da Lei nº 8.666/93 - item 7;

c) Não apresentação de relatório detalhado e individualizado das dívidas que compuseram o montante de R\$ 5.100.000,00 informado no Plano de Trabalho do Convênio, demonstrando ausência de análise, por parte da Administração Municipal, da fidedignidade e adequação dos débitos a serem pagos com os recursos repassados - item 11;

d) Divergência de R\$ 469.492,40 entre o total da dívida apresentado em planilha para esta Fiscalização e o total informado em Ata de Reunião Extraordinária do Conselho Municipal que aprovou o Plano de Trabalho do Convênio nº 07/2022 - item 11;

e) O Plano de Trabalho não é específico para o exercício de 2022 - vigência do convênio em exame, com a esperada programação de quitação das dívidas apuradas com base no valor ajustado para o mencionado exercício, de R\$ 1.500.000,00, em detrimento aos princípios da transparência e da vinculação - item 12, "a";

f) Ausência do comprovante de publicação do extrato de convênio na imprensa oficial, conforme determina o parágrafo único do artigo 61 da Lei Federal nº 8.666/93 - item 22.

Instada, a Municipalidade de São Simão, por sua procuradoria, encarta suas justificativas em extensa peça de defesa no evento 47.1.

De início, assentiu com a fiscalização no sentido de o processo não ter sido instruído com o parecer jurídico; argumentou que o processo está devidamente acompanhado do plano de trabalho que consubstancia um descritivo das dívidas, aprovação do conselho de saúde; aduz que a juntada da manifestação de sua área jurídica passará a integrar os futuros procedimentos, a partir da manifestação desta Corte de Contas.

Ainda sobre o parecer jurídico, complementou suas explicações afirmando que o aditamento ao convênio, firmado em agosto/2022, que objetivou a contenção de despesas, reduzindo-as ao valor mensal de R\$ 150 mil para R\$ 65 mil, já contemplou o parecer.

Sobre a notificação a Poder Legislativo local, nos termos do artigo 116 da Lei 8666/93, gizou que mediante reuniões com a Mesa Diretora da Câmara, divulgação no portal da transparência, tal desacerto foi sanada; reforçou que este procedimento será adotado em futuros atos da espécie.

Sobre a ausência de plano de trabalho mais bem detalhado, juntou planilhas com a consolidação dos débitos vencidos da entidade, no qual constam aproximadamente 50 (cinquenta) títulos protestados em Cartório e que agora estão quitados, o que coloca a Santa Casa em dia com suas obrigações.

Justificou a diferença sobre os valores das diferenças apuradas nas dívidas consolidadas da Santa Casa (R\$ 469.492,40) por conta das projeções dos encargos e dos juros calculados em dois momentos distintos.

Sobre o pouco detalhado plano de trabalho para os desencaixes do exercício de 2022 (R\$ 1.500 mil) juntou planilha dos débitos; gizou que há dificuldade em estimativa mais amiúde destes valores em virtude de eles estarem sendo discutidos na via Judicial. Lembrou que a boa negociação resultou em redução deste montante para R\$ 875 mil, em economia de 42%.

O processado tramitou pelo douto MPC, nos termos regimentais (evento 52.1).

É a síntese necessária.

Decisão.

Os autos albergam o exame do Convênio nº 07/2022, de 28/03/2022, celebrado entre a Prefeitura Municipal de São Simão com a Santa Casa de Misericórdia de São Simão, que teve por finalidade: repasse complementar emergencial para suprimimento de débitos consolidados até 28/02/2022, diluídos em plano de pagamento até o ano de 2031, nos termos do plano de trabalho, Anexo I, do instrumento.

O processado TC-000133.989.3-3 alberga as prestações de contas do Convênio, que se encontra em fase instrutória e não será examinado nesta oportunidade.

Pois bem.

Antes mesmo da celebração do Convênio em testilha, o Executivo de São Simão decretou a intervenção na propriedade privada – a Santa Casa de Misericórdia de São Simão – mediante requisição administrativa, conforme detalhado alhures.

A intervenção da Prefeitura na Santa Casa fundou-se na emergência provocada pela situação de extrema penúria financeira vivenciada pela entidade, em período de pandemia do COVID-19, sob ameaça de paralização das atividades.

Descabe qualquer julgamento de mérito, em sede de controle externo (CF, art. 70), da legalidade da intervenção, visto que a matéria já foi enfrentada em competente processo judicial[1], no bojo do qual se reconheceu a higidez dos atos da administração.

Oportuno também lembrar que a indigitada intervenção se prolonga por novo ato do Poder Executivo, com vigência até agosto de 2023, portanto ainda em curso o processo interventivo.

Ainda sobre a intervenção estatal na propriedade privada, cabem aqui as importantes digressões trazidas pelo e. administrativista Santos Carvalho Filho[2], verbis:

Requisição é a modalidade de intervenção estatal através da qual o Estado utiliza bens móveis, imóveis e serviços particulares em situação de perigo público iminente.

O administrador público não é livre para requisitar bens e serviços. Para que possa fazê-lo, é necessário que esteja presente situação de perigo público iminente, vale dizer, aquele perigo que não somente coloque em risco a coletividade, como também que esteja prestes a se consumir ou a expandir-se de forma irremediável se alguma medida não for adotada.

O vigente Código Civil, confirmando o instituto na parte em que disciplina a propriedade, deixou expresso que o proprietário pode ser privado da coisa não só em caso de desapropriação, como também "no de requisição, em caso de perigo público iminente" (art. 1.228, § 3o), o que reforça o caráter social da propriedade. De outro lado, a Lei no 8.080, de 19.9.1990, que regula os serviços de saúde, contempla a requisição de bens e serviços de pessoas naturais ou jurídicas, para atendimento de "necessidades coletivas, urgentes e transitórias, oriundas de perigo iminente, calamidade pública ou irrupção de epidemias", assegurada justa indenização.

Em sede de controle externo, ressalto que a requisição administrativa julgada hígida pelo Poder Judiciário pode se tornar ilegítima pela prorrogação injustificada da intervenção estatal, por descaracterização da situação emergencial que lastreou sua aplicação.

Alço tal aspecto ao campo das ressalvas.

No que concerne ao Convênio nº 07/2022, de 28/03/2022, propriamente dito, objeto destes autos, cabe realçar sua singularidade, visto que não se amolda aos ditames da Lei nº 4.320/64, art. 16[3].

Não existe, portanto, aqui, o espírito de parceria entre o Estado (Primeiro Setor) e a entidade privada sem fins lucrativos (Terceiro Setor) com vistas a realização de serviços de interesse públicos com recursos transferidos pelo primeiro.

Da mesma forma, não se contempla a situação preconizada pela Lei nº 13.019/2014, o Marco Regulatório do Terceiro Setor, que em seu artigo 2º, III, bem define a relação que se estabelece entre o Primeiro e o Terceiro Setor, com vistas a execução de atividades de interesse recíproco[4].

Ressalta-se que, o modelo de transferência de recursos públicos à Santa Casa, não contempla o plano de trabalho detalhado, pelo tempo de duração do Convênio, pelo período de vigência do termo, conforme determina a Lei 8.66/93.

A realidade posta nestes autos, a bem da verdade, é o socorro à entidade privada Santa Casa de Misericórdia de São Simão, pela

Municipalidade, em razão de sua situação de pré-insolvência, o que se deu na forma de convênio.

O Município de São Simão assenta seu serviço de saúde ambulatorial e de baixa e média complexidade na Santa Casa, o que a torna fundamental para a política de saúde local.

A bem da verdade, a emergência que ensejou a intervenção fundamenta-se muito mais na incúria da administração local, que há muitos anos não vem provendo, com insumos próprios, o fundamental serviço de saúde.

O que se tem, *in concreto*, é o socorro financeiro à combalida Santa Casa, no que concerne às suas dívidas passadas, consolidadas até fev/2022 e com escalonamento para pagamento até 2031 com recursos públicos.

Nada obstante, há que considerar que a intervenção tem base legal e foi referendada pelo Poder Judiciário, descabendo aqui, como já dito, quaisquer outras considerações de mérito.

Nada obstante, em função da continuidade da intervenção administrativa, com fundamento nos princípios basilares que regem a administração pública, insculpidos no caput do art. 37 da CF, ressalvo e recomendo à Administração local: i) que abrevie, na medida do possível o indesejável prolongamento da intervenção estatal na propriedade privada; ii) que estabeleça um plano de trabalho compatível, em unidade físicas e monetárias, de modo a permitir a qualquer cidadão e aos órgãos de controle, a comprovação da economicidade da prestação de serviços públicos por entidade do terceiro setor.

Quanto aos demais apontamentos, acolho as justificativas, uma vez que a origem já providenciou sua correção nos futuros atos, o que será verificado em eventual inspeção futura.

Com as ressalvas e recomendações, a matéria julgamento pela regularidade.

Oficie-se a Câmara Municipal de São Simão, do teor desta decisão.

Nessa conformidade, nos termos do artigo 2º, XVII, da Lei Complementar nº 709/1993, **JULGO REGULAR sob RESSALVAS e RECOMENDAÇÕES** o Convênio 07/2022, entre a Prefeitura Municipal de São Simão e a Santa Casa de Misericórdia de São Simão.

Outrossim, deve a Origem atentar às ressalvas e recomendações exaradas no corpo deste decism.

Consigno que, nos termos da Resolução nº 01/2011, a Origem e demais mencionados poderão ter acesso aos autos no Sistema de Processo Eletrônico (e-TCESP), na página www.tce.sp.gov.br/etcesp/processo-eletronico, mediante regular cadastramento.

Excetuo os atos pendentes de julgamento.

Publique-se.

1. Ao cartório para:

a) certificar o trânsito em julgado;

b) Oficiar o Poder Legislativo Municipal, dando ciência do conteúdo desta decisão.

2. Após, ao arquivo.

CA, 10 de Maio de 2023.

ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
AUDITOR

mds

[1] Mandado de Segurança (Processo nº 1001448-38.2021.8.26.0589, em face do Prefeito Bonagamba, refutando a legalidade da requisição administrativa, com pedido de liminar de sustação dos efeitos do decreto interventivo – processo em trâmite perante Vara Cível de São Simão.

[2] In JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, Manual de Direito Administrativo, 33ª. edição – 2019, op cit. pag. 1132.

[3] Lei 4320/64.

I) Das Subvenções Sociais

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

[4] Lei nº 13.019/2014.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

III-A - atividade: conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

III-B - projeto: conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

PROCESSO:	TC-024249.989.22-9
CONVENIENTE:	▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SIMÃO ▪ ADVOGADO: CARLOS AUGUSTO MANELLA RIBEIRO (OAB/SP 278.733) / ANDRE DE MESQUITA DUARTE (OAB/SP 446.482)
RESPONSÁVEL:	▪ MARCOS DANIEL BONAGAMBA - Prefeito Municipal
CONVENIADO:	▪ SANTA CASA DE MISERICORDIA DE SÃO SIMÃO
RESPONSÁVEL	▪ JOSE HENRIQUE SECCANI GASPAR - interventor
EM EXAME:	Convênio nº 07/2022. Objeto: Convênio Complementar Emergencial para o suprimento de débitos consolidados até o dia 28/02/2022 diluídos em plano de pagamento até o ano de 2031.
EXERCÍCIO:	2022
VALOR INICIAL:	R\$ 1.500.000,00
INSTRUÇÃO:	UR-06 / DSF-II

EXTRATO: nos termos do artigo 2º, XVII, da Lei Complementar nº 709/1993, **JULGO REGULAR sob RESSALVAS e RECOMENDAÇÕES** o Convênio 07/2022, entre a Prefeitura Municipal de São Simão e a Santa Casa de Misericórdia de São Simão. Outrossim, deve a Origem atentar às ressalvas e recomendações exaradas no corpo deste decisum. Consigno que, nos termos da Resolução nº 01/2011, a Origem e demais mencionados poderão ter acesso aos autos no Sistema de Processo Eletrônico (e-TCESP), na página www.tce.sp.gov.br/etcesp/processo-eletronico, mediante regular cadastramento. Excetuo os atos pendentes de julgamento. Publique-se.

CA, 10 de Maio de 2023.

ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
AUDITOR

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ANTONIO CARLOS DOS SANTOS. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 4-JSPJ-HCWH-6V1T-52M6

