



## Acórdão 01174/2021-2 - Plenário

**Processo:** 09586/2018-6

**Classificação:** Pedido de Revisão

**UG:** PMV - Prefeitura Municipal de Vitória

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Interessado:** Cidadão, LUIZ CARLOS REBLIN

**Requerente:** MARGARIDA FISCHER MAIA, SOCIEDADE AMIGOS HOSP UNIVER  
CASSIANO A MORAES

**Procuradores:** MARCO ANTONIO LUCINDO BOLELLI FILHO (OAB: 22382-ES),  
LEONARDO MIRANDA MAIOLI (OAB: 15739-ES), HENRIQUE ZUMAK MOREIRA (OAB:  
22177-ES), MARCO ANTONIO GAMA BARRETO (OAB: 9440-ES)

**PEDIDO DE REVISÃO – PREFEITURA MUNICIPAL  
DE VITÓRIA – JULGAR PROCEDENTE –  
REGULARIDADE DAS CONTAS – DAR QUITAÇÃO –  
DAR CIÊNCIA AOS INTERESSADOS – APÓS O  
TRÂNSTO EM JULGADO DA DECISÃO, APENSAR  
AO PROCESSO TC 2668/2009-9 – ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:**

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de Pedido de Revisão, com requerimento de concessão de efeito suspensivo, apresentado pela Sociedade dos Amigos do Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes e pela Sr<sup>a</sup>. Margarida Fischer Maia, em face do Acórdão TC-723/2016-8 – Plenário, proferido nos autos do TC 2668/2009, relativo à Tomada de Contas Especial instaurada no âmbito da Prefeitura Municipal de Vitória, tendo em vista a inadequação da prestação de contas relativa ao Convênio nº 09/2005, firmado entre a PMV e a SAHUCAM, ora Requerente, conforme decisão adiante

transcrita:

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2668/2009, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia dezanove de julho de dois mil e dezesseis, à unanimidade, nos termos do voto do relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

**1. Acolher as razões de justificativas** apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Reblin, afastando-lhe a responsabilidade, no que diz respeito à fiscalização dos recursos repassados à Sociedade dos Amigos do Hospital Universitário Cassiano Antônio de Moraes – SAHUCAM, conforme narrado no Item 3 da MTP 93/2011 (item II.1 do voto do relator), bem como dos fundamentos encartados na defesa oral, verificado nas notas taquigráficas de fls. 484/488, afastando-lhe a solidariedade no ressarcimento apontado no item II.2, tendo em vista a fundamentação exposta no voto do relator e, nos termos do art. 84, inciso I, da LC 621/2012, **julgar pela regularidade** das contas da Secretaria Municipal de Saúde de Vitória, sob a sua responsabilidade, decorrentes do Convênio aqui analisado, dando-lhe **quitação**;

**2. Acolher apenas parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Sociedade dos Amigos do Hospital Universitário Cassiano Antônio de Moraes, representada pela sua Presidente, Sra. Margarida Fisher Maia, em razão da irregularidade disposta no item II.2 do voto do relator,  **julgando irregulares** as suas contas apuradas no presente processo, tendo em vista a prática de ato ilegal e pelo cometimento de infração que causou dano injustificado ao erário, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “c”, “d” e “e” da Lei Complementar 621/2012, com a manutenção de parte do **ressarcimento** apurado pela Área Técnica, correspondente a R\$156.725,77 (90.687,29 VRTE), e **aplicando multa** à responsável, Margarida Fisher Maia, no montante de 3.000 VRTE, nos termos do artigo 62 e 96, inciso II da LC 32/93, legislação aplicável à época;

**3. Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

Fica a responsável, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Por meio da Decisão 236/2019 foi o Pedido de Revisão conhecido pelo órgão colegiado competente, haja vista o atendimento dos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 171, *caput* e inciso IV, da LC 621/2012, bem como restar atestada a sua tempestividade, nos termos do Despacho 2906/2019-8, da Secretaria Geral das Sessões.

Na mesma decisão foi concedida medida cautelar suspendendo os efeitos do Acórdão TC 723/2016 – Plenário, pleiteada pelos Requerentes na Petição Intercorrente 2135/2018-4.

Em decorrência da Decisão acima foi também notificado o Sr. Luiz Carlos Reblin, Secretário Municipal de Saúde de Vitória à época, alcançado pelo *decisum* ora combatido, que julgou regulares as contas sob sua responsabilidade, conforme item 1 do Acórdão TC-723/2016 – Plenário.

Em resposta, o ex-Secretário apresentou expediente nestes autos (Resposta de

Comunicação 243/2019-6), no qual requereu a sua exclusão deste Pedido de Revisão, para que o feito prossiga somente em relação aos ora Recorrentes, em atenção à coisa julgada.

Encaminhados os autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas - NRC, foi elaborada a Instrução Técnica de Pedido de Revisão ITPR 5/2019-5 com a seguinte proposta encaminhamento:

**CONCLUSÃO:**

Ante o exposto, opinamos, no mérito, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** deste **Pedido de Revisão**, no sentido de que seja corrigido o valor do ressarcimento imposto no **item 2 do Acórdão TC-723/2016 – Plenário**, proferido nos autos do **TC 2668/2009**, para a quantia de **R\$ 138.778,20 (cento e trinta e oito mil, setecentos e setenta e oito reais e vinte centavos), equivalente a 80.302,16 VRTE**, em razão do cometimento de infração que causou dano injustificado ao Erário, mantendo-se inalterados os demais termos da decisão.

Em seguida foram os autos ao Ministério Público de Contas, tendo sido confeccionado o Parecer 4834/2019-1, anuindo os termos da ITPR 5/2019-5.

Pautado o processo para a 5ª Sessão Ordinária do Plenário, de 03/03/2020, sobreveio sustentação oral exercida pela Sr.ª Sirley Souza Drumond Louro, acompanhada de memorial e documentos juntados aos autos, nos quais requereu o julgamento pela regularidade das contas da SAHUCAM, com a dispensa do ressarcimento ao erário imputado; requereu, também, a revogação da penalidade de multa pecuniária imposta à Sr.ª Margarida Fischer Maia, então Presidente da SAHUCAM; requereu, ainda, o arquivamento dos autos.

Deferida a juntada das notas taquigráficas e demais documentos trazidos, foram os autos novamente ao NRC, onde foi elaborada a Manifestação Técnica de Defesa Oral 32/2021-4, propondo o encaminhamento dos novos documentos juntados ao setor técnico competente deste Tribunal para fins de análise contábil, para que, assim, fossem ratificadas ou revistas as conclusões firmadas na ITPR 5/2019-5.

Nesse sentido, foram os autos ao setor respectivo, manifestando-se a área técnica por meio da ITPR 19/2021-9, ocasião na qual foi proposto o seguinte:

[...]

**3- CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.**

Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente Instrução Técnica de Pedido de Revisão, opina-se, **no mérito** pela sua **PROCEDÊNCIA**, com o fim de afastar as irregularidades e respectivos ressarcimentos constantes do **ACÓRDÃO 723/2016**, por conseguinte, **JULGAR REGULARES AS CONTAS** da Sociedade dos Amigos do Hospital Universitário Cassiano Antônio de Moraes, com amparo no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar 621/2012.

Instado a mais uma vez se manifestar nos autos, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer 3290/2021-8, dessa vez anuindo aos termos da ITPR 19/2021-9.

Após, retornaram os autos conclusos para este gabinete.

É o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

A respeito das hipóteses de cabimento do Pedido de Revisão neste Tribunal de Contas, prescreve o art. 421, §4º do RITCEES que:

Art. 421. [...] § 4º O pedido de revisão fundar-se-á em:

I - erro de cálculo nas contas;

II - evidente violação literal de lei;

III - falsidade ou insuficiência da prova produzida na qual se tenha fundamentado o acórdão recorrido;

IV - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Compulsando os autos, verifico que no caso em comento a hipótese normativa invocada para o cabimento do Pedido de Revisão se refere àquela contida no inciso IV do §4º do art. 421 do RITCEES.

De modo objetivo, constato que o presente processo tramitou regularmente por todas as fases predefinidas regimentalmente, tendo, conforme narrado no relatório deste voto, sido elaboradas nos presentes autos manifestações de natureza técnica tanto pela área técnica desta Corte de Contas, como pelo Ministério Público de Contas.

Quanto a tais manifestações, faço alusão especificamente à ITPR 5/2019-5, à Manifestação Técnica de Defesa Oral 32/2021-4 e à ITPR 19/2021-9 disponibilizadas a partir do exame realidade pela área técnica; e aos Pareceres 4834/2019-1 e 3290/2021-8, confeccionados pelo Ministério Público de Contas.

No que tange ao conteúdo meritório propriamente dito, verifico que o entendimento firmado na ITPR 5/2019-5, em que a área técnica opinou pelo procedência parcial do Pedido de Revisão para que fosse corrigido o valor do ressarcimento imposto no item 2 do Acórdão TC-723/2016 – Plenário, restou modificado, conforme se pode depreender da ITPR 19/2021-9, também em razão dos novos documentos juntados

por ocasião da sustentação oral realizada pela Sr.<sup>a</sup> Sirley Souza Drumond Louro, no âmbito da 5ª Sessão Ordinária do Plenário, em 03/03/2020.

A respeito das conclusões dispostas pela área técnica na ITPR 19/2021-9, corroborada pelo Ministério Público de Contas no Parecer 3290/2021-8, as quais, aliás, tomo como razões de decidir no caso em tela, destaco os seguintes trechos:

[...]

## **2- ANÁLISE DO MÉRITO.**

### **2.1 Questão Prévia**

Conforme se observa dos autos, o presente Pedido de Revisão feito pela Sociedade dos Amigos do Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes – SAHUCAM, já foi analisado pela Instrução Técnica de Pedido de Revisão 05/2019-5, que entendeu não haver novidade em parte do recurso, não lhe dando provimento por força do art. 421, §9º, do Regimento Interno (que veda o reexame de provas já produzidas), restando a esta instrução enfrentar os documentos novos produzidos pela Recorrente.

Em que pese a criteriosa análise feita por meio da ITPRE 05/2019-5, discordamos do posicionamento ali adotado, pelas razões a seguir expostas.

Da análise dos autos, observa-se que a ITC 3459/2013 afastou as seguintes irregularidades:

- Equipamentos, assessoria em geral, incluindo **serviços contábeis e de processamento de dados, serviço de advocacia e outras** identificadas nas planilhas que compõem o Anexo IV;
- Despesas além do pactuado para a aquisição de equipamentos para o Pronto Socorro e para o CTI, com a compra de equipamentos não discriminados no plano de trabalho (anexo II);
- Despesas além do pactuado com **contratação de pessoal** (médicos, enfermeiros e outros);
- Gasto com execução de obras de construção civil em percentual excedente em 60,14% o montante autorizado no Plano de Trabalho (anexo I).

Em sentido oposto, a ITC 3456/2013 manteve as seguintes irregularidades:

Já quanto ao item “a” – despesas bancárias, despesas com publicidade, despesas com serviços de manutenção de áreas e equipamentos, entre outras – sem muito esforço de cognição, repara-se que neste grupo estão incluídas despesas que não se justificam, já que ou são vedadas pela Instrução Normativa do STN nº 01/1997, ou porque não guardam relação direta com o funcionamento do Hospital, merecendo assim, análise caso a caso, no sentido de se afastar a obrigação de ressarcir somente nas hipóteses que traduzirem a realização dos fins do convênio, devendo o numerário correspondente às restantes ser ressarcido.

Quanto ao item “e” – não aplicação dos recursos disponibilizados no mercado financeiro – também se tem atraída a obrigação de ressarcimento, eis que houve dano ao erário, no montante equivalente ao que se perdeu deixando-se de aplicar no mercado financeiro os recursos financeiros disponibilizados pelo convênio e não utilizados. O que configura infringência ao próprio Instrumento do convênio, § 3º da Cláusula Sexta.

O Acórdão 723/2016, como já exposto, concluiu por afastar a responsabilidade do então gestor Luiz Carlos Reblin, mantendo a irregularidade e respectivo ressarcimento em face da Sociedade dos Amigos do Hospital Universitário Cassiano Antônio de Moraes – SAHUCAM e multa em desfavor da diretora Magarida Fischer Maia:

**II.2 Inobservância ao disposto na cláusula 1ª – objeto, no que diz respeito à forma de utilização dos recursos repassados pelo município, em face do autorizado no Plano de Trabalho – Anexo I do Instrumento de Convênio (item 3 da MTP 34/2010, nos termos da ITI 510/2010)**

Responsável: Sociedade Amigos do Hospital Universitário Cassiano Antonio Morais

(...)

Nesse sentido, portanto, entendo que restam passíveis de ressarcimento ao erário municipal parte das despesas identificadas na planilha elaborada pela área técnica, constante da ITC 3459/2013, às fls. 452/457, com a exclusão do recolhimento das contribuições previdenciárias e sociais (INSS, FGTS e PIS), em função da contratação de pessoal sem vínculo com o Convênio e as despesas com transações bancárias, tendo em vista a fundamentação disposta neste voto:

(...)

### **ACÓRDÃO**

**1. Acolher as razões de justificativas** apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Reblin, afastando-lhe a responsabilidade, no que diz respeito à fiscalização dos recursos repassados à Sociedade dos Amigos do Hospital Universitário Cassiano Antônio de Moraes – SAHUCAM, conforme narrado no Item 3 da MTP 93/2011 (item II.1 do voto do

**2. Acolher apenas parcialmente as razões de justificativas** apresentadas pela Sociedade dos Amigos do Hospital Universitário Cassiano Antônio de Moraes, representada pela sua Presidente, Sra. Margarida Fisher Maia, em razão da irregularidade disposta no item II.2 do voto do relator, **julgando irregulares** as suas contas apuradas no presente processo, tendo em vista a prática de ato ilegal e pelo cometimento de infração que causou dano injustificado ao erário, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “c”, “d” e “e” da Lei Complementar 621/2012, **com a manutenção de parte do ressarcimento** apurado pela Área Técnica, correspondente a R\$156.725,77 (90.687,29 VRTE), e **aplicando multa** à responsável, Margarida Fisher Maia, no montante de 3.000 VRTE, nos termos do artigo 62 e 96, inciso II da LC 32/93, legislação aplicável à época;

No caso, **entendemos que a matéria em questão (desvio de finalidade ou despesas vedadas) não foi trazida com a devida profundidade, especialmente nas ITI 510/2010, MTP 34/2010, ITC 3459/2013 e MTP 334/2016 (todas do TC 2668/2009), além Instrução Técnica do Pedido de Revisão 05/2019.**

De início, convém esclarecer que em nosso entendimento – com fundamento na jurisprudência do TCU – desvio de finalidade e desvio de objeto são falhas distintas com reprovabilidades idem.

O “desvio de finalidade”, também entendido como “tredestinação”, consiste em destinação de recursos oriundos de convênios para objeto diverso do que fora ajustado e, ainda que em situação emergencial, é vedado aplicar esses recursos em finalidade diversa da qual tenha sido definido o objeto.

Já por “desvio de objeto” entende-se aquela alteração que não descaracteriza a natureza do objeto, mas o altera sem a autorização do concedente, o que revela irregularidade na gestão do convênio.

Quanto à reprovabilidade, verifica-se que o desvio de objeto é considerado “falha formal”:

#### **Acórdão 1313/2009–Plenário**

Também se deve mencionar que a jurisprudência desta Corte de Contas distingue o desvio de finalidade do desvio de objeto em convênios, considerando como falha formal a aplicação de recursos dentro da mesma finalidade do convênio e em prol do interesse público, embora fora do objeto estrito do convênio.

Outra frente a considerar, no caso, diz respeito à vedação da utilização dos recursos de convênio em despesas administrativas, custos operacionais, taxas de administração ou gestão ou similares, em consonância com pacífica jurisprudência do TCU e deste TCEES:

#### **Acórdão TCU 214/2007-Plenário**

Não se admite como subvenção social (para custeio das despesas próprias da entidade) recurso transferido a título de convênio (para, em regime de mútua colaboração, executar um objeto de interesse comum).

#### **Acórdão TCU 6729/2009-Segunda Câmara**

É irregular o pagamento de pessoal com recursos de convênio, ainda que seja da contrapartida do conveniente, pois descaracteriza a mútua cooperação para atingir interesses recíprocos.

#### **Acórdão TCU 428/2010-Segunda Câmara**

É vedada a realização de despesa a título de taxa de administração em convênios ou instrumentos similares, por configurar desvio de finalidade na aplicação de recursos federais repassados com finalidade específica.

#### **Acórdão TCU 11161/2011-Segunda Câmara**

O convênio firmado sob a égide da Instrução Normativa STN 1/1997 não admite despesas de custeio do conveniente, sendo irregular a remuneração de empregados do conveniente, mesmo os alocados no desenvolvimento de atividades do ajuste, pois configura custos de operacionalização.

(...)

2.2.6.8 De fato, era previsto no plano de trabalho a contratação, pela Associação, de consultores e instrutores para desenvolverem atividades relacionadas exclusivamente aos objetos dos convênios, não sendo esse o motivo do questionamento.

(...)

2.2.6.11 O que se considerou indevido foi a alocação de recursos dos convênios para pagamento de empregados da Associação, frise-se, contratados antes da celebração das avenças, ou seja, que já pertenciam ao quadro de pessoal da entidade. Portanto, conclui-se que a remuneração desses configura custos de operacionalização da Associação.

2.2.6.12 Ainda que esses contratados possuíssem a expertise necessária e tenham trabalhado na execução dos convênios, sua remuneração era responsabilidade da conveniente e deveria continuar sendo provida com recursos da (...). Entretanto, foi transferida às contas dos ajustes firmados com a Administração Pública.

2.2.6.13 Esse tópico foi discutido com propriedade no Relatório de Fiscalização (fl. 199, vol. 1, TC005.667/2008-0), cujo trecho se transcreve abaixo:

Assim, a rigor, nenhum empregado da (...), mesmo os alocados no desenvolvimento de atividades do convênio, poderia ser remunerado com os recursos do pacto, sob pena de descumprimento das normas regulamentares que regem a celebração de convênios, e tal descumprimento resulta em desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos, uma vez que o plano de trabalho não mencionava, nem poderia mencionar, que haveria pagamentos a empregados da conveniente.

(...)

2.2.6.15 Diante do exposto, percebe-se que tal falha não pode ser considerada como meramente formal, já que, além de se tratar de despesa vedada, conforme o art. 8º, da IN/STN 01/97 e a cláusula sexta do Termo de Convênio, ocasionou a ocorrência de dano ao erário, seja pelas despesas extras geradas pelo tipo de contratação, seja pela utilização dos recursos públicos para o custeio da entidade conveniente.

(...)

2.2.8.5 Inicialmente, cabe registrar o entendimento desta Corte, em várias ocasiões, sobre a necessidade de o concedente avaliar a capacidade operacional e técnica do conveniente para a execução do convênio proposto. Seguem determinações feitas a órgãos e entidades da Administração Pública, todas fundamentadas no § 2º, art. 1º, da IN/STN 01/97:

Acórdão 722/2003 - Plenário

(...) que seja realizada audiência dos responsáveis sobre a celebração de convênios com o CBO, sem que ficasse comprovada a capacidade operacional do conveniente para consecução do objeto das avenças, contrariando o § 2º, art. 1º, da IN/STN 01/97, o que incorreu em: a) pagamento de todas as despesas administrativas das campanhas; e b) necessidade de sucessivas prorrogações na vigência dos convênios, com a consequente majoração das despesas administrativas dos eventos.

Acórdão 958/2008 - 2ª Câmara

3.1 Determinar à Funasa que se abstenha de celebrar convênio: (...)

3.1.3 com ONG que não demonstre capacidade técnica, organizacional e estrutural para a execução do objeto, nos termos do art. 1º, § 2º, da IN/STN 01/97, sob pena de responsabilização;

Acórdão 2093/2004 - Plenário

9.2.determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, ao Ministério da Cultura que:

(...)

h.4) assegure-se da capacidade operacional do conveniente para a execução do objeto e da sua capacidade econômica de integralizar a contrapartida, evitando a utilização de recursos físicos e humanos de instituições públicas para esse fim, conforme preveem os arts. 1º, § 2º, e 2º, § 2º, da Instrução Normativa STN 01/1997, respectivamente.

2.2.8.6 Portanto, não há que se falar em interpretação subjetiva do termo 'condições para consecução do objeto'. Aliás, não fosse a análise da capacidade técnica e

operacional do conveniente, o órgão concedente estaria incorrendo em gestão e descentralização temerária dos recursos públicos, visto que estaria permitindo a celebração de ajustes com entes cuja capacidade de executarem o que foi proposto seria desconhecida.

2.2.8.7 Vale frisar que a recente normatização sobre a matéria, apesar de não vigor à época da celebração dos convênios da presente análise, qual seja, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008, vedou explicitamente no art. 6º, inc. VII, a celebração de convênios com 'entidades públicas ou privadas cujo objeto social não se relacione às características do programa ou que não disponham de condições técnicas para executar o convênio ou contrato de repasse', o que indica ser esse o entendimento apropriado sobre a matéria.

2.2.8.8 Ainda, o normativo acrescentou, expressamente, a avaliação da qualificação técnica e da capacidade operacional do conveniente como requisito para a análise do plano de trabalho:

art. 22. O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

(...)

2.3.8.5 Inicialmente, há que se considerar que a deficiência da estrutura e da capacidade operacional da (...) para a execução dos convênios ficou evidente ante a constatação de que houve utilização de recursos dos convênios para pagamento de empregados da entidade, contratados antes do início da vigência dos ajustes (Primeiro Critério Geral, item 2.1.1.1, fls. 197/199, do Relatório de Fiscalização, vol. I, TC005.667/2008-0), e ante a contratação de serviços de pessoas físicas para o exercício de atividades relacionadas ao apoio administrativo e auxílio operacional da entidade (Quarto Critério Geral, item 2.1.1.4, fls. 201/202, Segundo Critério Específico do Projeto 06, fl. 223, do Relatório de Fiscalização, vol. I, TC005.667/2008-0).

2.3.8.6 A alegação de que esses tipos de despesas ocorreram devido ao incremento de demanda não deve persistir, pois a entidade necessitou de recursos advindos dos convênios para então aumentar sua infraestrutura de modo a possibilitar a execução dos ajustes.

2.3.8.7 Além disso, esses gastos constituem em despesas de custeio da entidade que não poderiam ser transferidas às contas dos convênios, conforme discutido nos itens 2.2.6.11 a 2.2.6.13 desta instrução.

#### **Acórdão TCU 3372/2012-Plenário**

Não cabe o custeio de despesas próprias do conveniente, incluídas a de pessoal, com recursos transferidos por convênio, por caracterizar realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar.

#### **Acórdão TCEES-662/2014 - Plenário (Proc. TC-6704/2009)**

(...)

#### **4.1 Pagamento de taxa de administração (Referente ao item 1.2 da ITC nº 1386/2013).**

No que tange a referida irregularidade, houve proposta de ressarcimento no valor de R\$ 4.323,00 equivalente a 3.493,33 VRTE's, verifico da análise dos autos que a proposta de ressarcimento decorreu de ausência de previsão na lei e no decreto que regulamenta a matéria, alegando a área técnica, ofensa ao princípio da legalidade insculpido no artigo 37, caput, da Constituição Federal, entendendo que o fato se refere a remuneração do conveniente pela gestão dos recursos conveniados e repassados, argumentando ainda:

(...)

- Por tratar-se de cooperação entre as partes, com objetivo único, e interesse comum, não cabe remuneração por prestação de serviço (gestão dos recursos dos convênios).

- A instituição da referida taxa de administração em convênios, sem previsão legal, viola frontalmente o princípio da legalidade (art. 37, CF).

O subscritor da Instrução Técnica Conclusiva sugeriu a manutenção da irregularidade, fundamentando-se em Manual de Orientação e Normas ao Conveniente para Prestação de Contas de Convênios do Tribunal de Contas da União - TCU, que estabelece: "o conveniente executor não pode realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência, ou similar (fl. 233), e transcreve a Decisão TCU nº 706/1994 - Plenário - Ata 54, que finaliza:



Portanto, se o interesse é comum, não cabe a cobrança de taxa pela administração ou gestão dos recursos transferidos.

Observo da transcrição da Instrução Técnica Inicial, fl. 231, que a cláusula 3ª dos convênios estabelece que “o Município repassará ao conveniente a importância de R\$ 393,00, em forma de subsídio como taxa de administração, de acordo com o calendário apresentado e aprovado pela Comissão de Avaliação, dispendo a Secretaria Municipal de Esportes de amplos poderes para atuar no sentido de cumprimento do mesmo.

Verifico da transcrição, de fls. 228/229, que foram repassados ao conveniente valores pertinentes a eventos esportivos definidos, e, mensalmente, o valor de R\$ 393,00, a título de taxa de administração, demonstrando-se que, no mês de agosto/2002, foi repassado, além do referido valor questionado, o valor de R\$ 4.500,00 com o mesmo objeto, descrito como “despesas com recursos humanos e materiais”, o que evidencia o subvencionamento ou subsídio alegado pelo senhor Luiz Paulo Velloso Lucas, destinado à manutenção das atividades do conveniente.

(...)

No lecionar do Professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, temos o seguinte ensinamento:

[...] convênios e consórcios e contratos de programa só podem ser meios de colaboração desinteressada entre os sujeitos que se associem. Logo, ou estarão em causa interesses comuns dos associados ou estará em pauta uma forma de colaboração desprendida entre eles na qual, então, mais não se admite que o simples ressarcimento de despesas que onerem a parte prestadora da atividade ou serviço alheio que ficar a seu cargo. (...).

No mesmo entendimento é a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao tratar do assunto, vejamos:

[...] Se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado ao objeto do convênio durante toda sua execução, razão pela qual o executor deverá demonstrar que referido valor está sendo utilizado em consonância com os objetivos estipulados. Como não há comutatividade de valores, não basta demonstrar o resultado final obtido; é necessário demonstrar que todo o valor repassado foi utilizado na consecução daquele resultado. (...).

Acerca do tema, o Tribunal de Contas da União já assentou entendimento, no seguinte sentido, *litteris*:

[...]

O convênio tem como pressuposto fundamental a mútua colaboração dos participantes para a execução de objeto de interesse comum. Portanto, se o interesse é comum, não cabe a cobrança de taxa pela administração ou gestão dos recursos transferidos. Caso ocorra essa cobrança, as despesas serão rejeitadas e o gestor terá de restituir os valores, devidamente atualizados, ao concedente.”(Decisão do TCU nº. 706/1994 – Plenário – Ata 54).

Deste modo, considerando o entendimento doutrinário e jurisprudencial, resta comprovada a ilegalidade das cláusulas dos Convênios, de fls. 59/60 [...] firmados pelo Senhor Maurício Ribeiro de Souza Junior, na condição de Secretário Municipal de Esporte, pelo que mantenho a irregularidade.

No caso deste Convênio 95/2005 entre a SEMUS/PMV e a SAHUCAM, do Relatório da Tomada de Contas Especial SEMUS, constata-se que apenas as despesas realizadas com “aquisição de equipamentos para o Pronto Socorro e para o CTI” e “execução de obras de construção civil” podem ser descaracterizadas como despesas administrativas ou operacionais (tipo de ação orçamentária “atividade”), uma vez que têm natureza distinta (tipo de ação orçamentária “projetos”)<sup>1</sup>, sendo este, afinal, um dos fundamentos para a restrição quanto à

<sup>1</sup> Conforme apostila “**Orçamento Público Conceitos Básicos – Módulo Enfoques do Orçamento**” (Fundação Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, Brasília, 2014):

#### **“2.3.1 Conceitos associados à estrutura do Plano Plurianual e dos Orçamentos Anuais**

(...)

Nesse modelo atual de PPA, as ações não constam do Plano, figurando apenas nos orçamentos anuais. As definições e tipos de ações advêm da Portaria nº 42, de 14 abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão. Tais conceitos têm sido reforçados ao longo dos anos pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias Anuais.

(...)

utilização dos recursos de convênio para pagamento de despesas administrativas (operacionais, pessoal, manutenção – a serem custeadas por meio de subvenção) da entidade privada conveniente:

**Acórdão nº 2161/2007 - TCU - 1ª Câmara**

(...)

11. Todavia, compartilho da opinião do Ministro Walton Alencar Rodrigues, externada no voto que fundamenta o Acórdão nº 447/2006-2ª Câmara, no sentido de que 'convênio é instrumento jurídico destinado a realizar objeto de interesse comum dos partícipes, cada qual oferecendo, por sua conta e risco, seus recursos e estrutura disponíveis para implementação de **projeto**. Não se trata de um típico contrato sinalagmático, em que há contraposição de interesses. Esse é o motivo pelo qual os valores transferidos por meio de convênio devem ser vertidos exclusivamente na execução de um programa de trabalho, e não para o custeio da entidade conveniente.

12. Ainda assim, acho que essa é uma visão principiológica, que deveria decretar o estabelecimento de normas cogentes precisas, mas que, sozinha, não pode ser oposta ao conveniente, principalmente quando não está familiarizado à administração financeira pública.

Vê-se que a jurisprudência do TCU se consolida, ainda, na tese da vedação de despesas administrativas com recursos de convênio quando exige que os convenientes (entidades privadas) possuam, previamente, capacidade técnica, administrativa e operacional para a execução do objeto ("projeto") contratado, o que, por si só, tornaria desnecessário o custeio das despesas próprias da entidade conveniente, desde a remuneração de seu corpo de funcionários, às despesas operacionais e administrativas, com recursos recebidos:

**Acórdão nº 1.162/2007-TCU-1ª Câmara**

Ementa: o TCU determinou ao Ministério do Trabalho e Emprego que fizesse constar dos pareceres técnicos emitidos sobre as propostas de convênios apresentadas pelas entidades privadas, avaliação quanto à qualificação técnica e à capacidade administrativa e operacional dessas entidades para a consecução do objeto dos convênios (item 1.3.5, TC-006.660/2005-0).

**Acórdão nº 1.847/2010-1ª Câmara**

Ementa: determinação ao INCRA-SEDE/DF para que, em etapa anterior à celebração de convênios: a) certifique-se de que os custos previstos para execução do objeto são compatíveis com os valores de mercado, em respeito ao princípio da economicidade; b) analise a capacidade técnica da entidade conveniente, conforme previsto nos artigos 22 e 31 da Portaria Interministerial/MP, MF e CGU nº 127/2008 (itens 9.1.1 e 9.1.2, TC-023.921/2009-4).

No caso, como informa a Recorrente, a entidade não possuía capacidade técnica, financeira ou operacional para realizar qualquer procedimento médico (menos ainda em "ampliar a oferta de serviços de saúde em urgência e emergência, exames especializados e serviço de internação domiciliar", que era o objeto do convênio) – e tal fato não foi considerado pelo conveniente:

A SAHUCAM foi constituída no ano de 1992, como entidade jurídica sem fins lucrativos, com o objetivo de apoiar as ações desenvolvidas pelo Hospital Universitário da Ufes, conforme dispõe seu Estatuto. **Sua estrutura humana conta apenas com um corpo de**

---

As ações orçamentárias se dividem em três tipos: atividades, projetos e operações especiais. O enquadramento de uma ação em um dos três itens depende do efeito gerado pela sua implementação.

(...)

**Tipos de Ações**

**Projeto**

Instrumento de programação envolvendo um conjunto de operações, **limitadas no tempo**, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo.

**Atividade**

Instrumento de programação envolvendo um conjunto de operações que se realizam **de modo contínuo e permanente**, das quais resulta um produto necessário à **manutenção da ação do governo**. A distinção entre projetos e atividades pressupõe a mensuração da capacidade de atendimento em bens e serviços. Sem essa mensuração, a distinção entre projetos e atividades perde o sentido. É preciso conhecer o nível de atendimento quantitativo atual (atividade) para diferenciar o que é agregado (projeto)."

**dirigentes não remunerados, um Técnico em Contabilidade e um Advogado**, que recebem modestíssimo pró-labore, e com trabalhadores voluntários, regidos pela Lei 9.608/1998.

Nunca teve sede própria, nem patrimônio algum, senão modesta mobília que fica alojada em espaço disponibilizado pelo Hucam/Ufes, através de Termo de Cooperação para Prestação de Serviço Voluntário renovando de cinco em cinco anos (Anexo 30).

A Sahucam possui receitas próprias modestas, provenientes de doações de bens feitas por voluntários, bens estes que são negociados em bazar que funciona junto ao Hucam, utilizando os valores apurados para filantropia junto aos pacientes carentes do Hucam. A propósito em 18 de dezembro próximo, estaremos fazendo uma celebração de Natal levando alegria e presentes pacientes internados no Hucam, com o Dr. Eurico Aguiar Schmidt trajado de Papai Noel.

O qual vem se aos Por óbvio que não tendo empregados, também a Sahucam não dispõe de plantel de funcionários qualificados para prover sua gestão financeira e operacional, haja vista que sua DIRETORIA é composta por colaboradores voluntários, sem experiência na execução de objetos complexos, tal o caso daquele objeto do Convênio firmado com o Município em 25/08/2005 encerrado em 30/06/2007.

Como se observa, a SAHUCAM era apenas intermediária ("pessoa interposta", nas palavras da Recorrente) entre a SEMUS/PMV e o HUCAM, com a simples função de receber recursos e realizar pagamentos, procedimentos cuja legalidade pode-se até contestar, afinal, uma sociedade intermediária, sem pessoal e capacidade técnica e operacional, assumir despesas de outra pessoa jurídica, ainda mais da dimensão do Hospital Universitário da Universidade Federal do Espírito Santo (que atende não só a população da Grande Vitória, mas também de outros estados, como MG, BA), não parece estar em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio (mas essa matéria não nos diz respeito, no momento).

**O que se mostra relevante, no caso, é a SEMUS ter firmado convênio (e repassado o montante de R\$5.702.500,00) com a organização SAHUCAM (composta por um Técnico em Contabilidade e um Advogado), entidade que não executaria um só dos serviços ajustados, mas, apenas – como ficou demonstrado no processo – intermediaria despesas do terceiro envolvido (HUCAM), tudo sem contestação ou demonstração de cautela ou estranhamento, em especial quanto às questões tributárias e trabalhistas envolvidas.**

A Declaração do contador responsável pela escrituração dos eventos da SAHUCAM descreveu a rotina entidade na execução do convênio, que nada mais era do que intermediar despesas do hospital (Anexo 1 do Recurso):

II- (...) Mensalmente eram elaboradas as folhas de pagamento do pessoal que fora admitido no Hospital Universitário pelo Convênio, emitiam-se as guias de contribuição à Previdência Social, FGTS, CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, Imposto de Renda, ISS, PIS s/ folha de pagamento, calendário para pagamentos dos tributos e encargos sociais (...).

(...)

VI - De fato, os repasses da Prefeitura eram liberados somente após audiências realizadas pelo Diretor-Superintendente do HUCAM, Dr. João Batista Pozzato Rodrigues, com o Secretário de Saúde da PMV, Sr. Luiz Carlos Reblín, e não de acordo com o Cronograma de Reembolso Financeiro, a que se refere o Caput da Cláusula Sexta do Convênio.

(...)

VIII - Ainda, devo esclarecer que, a SAHUCAM, através do Ofício nº 010/2007, de 06/09/2007, solicitou ao Diretor-Superintendente do Hospital, Dr. João Batista Pozzato Rodrigues, que lhe fossem repassados R\$ 50.000,00 para recolhimento de Imposto de Renda, no total de R\$25.736,57 e R\$22.463,05 para pagamento de GPS/INSS, a fim de que se pudessem regularizar as obrigações referentes ao mês de abril/2007, que estavam pendentes, evitando-se dessa forma a caracterização de apropriação remuneração paga aos servidores contratados à indevida das retenções vinculadas à época através do Convênio.

IX- (...)

d) O saldo em conta corrente de R\$13.253,32, considerado como última movimentação da conta corrente do Convênio, foi posteriormente absorvido no pagamento de despesas assumidas ainda na vigência do Convênio, conforme comprovantes em anexo.

(...)

X - Os atos administrativos praticados pela SAHUCAM obedeciam às determinações e decisões do Diretor-Superintendente do Hospital, tendo todas as receitas e despesas realizadas sido devidamente contabilizadas de acordo com a documentação que era repassada à contabilidade (...).

Por fim, uma terceira dimensão que leva ao complemento do entendimento discutido – impossibilidade de pagar despesas técnica, administrativa e operacional com recursos recebidos via convênio – diz respeito à Lei 4.320/1964 (em especial, os §§1º, 2º, 4º, 5º e 6º do art. 12, que estabelecem as formas de transferências “subvenções” “contribuições correntes”, “auxílios” ou “contribuições de capital”).

É o que esclarece, por exemplo, o artigo “Requisitos para realização de convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres com entidades privadas sem fins lucrativos” (Câmara dos Deputados. Nota Técnica nº 09/2019. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Área Temática II – Saúde):

### **3. REGRAMENTO ADMINISTRATIVO DAS PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS ANTERIOR À LEI Nº 13.019, DE 2014 (MROSC)**

Antes do advento da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, denominada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, as parcerias da Administração com as organizações sociais eram regidas por meio de convênios (art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993) ou por normas especiais que previam termos específicos de ajustes.

Dentre as normas especiais, destacam-se as que qualificam a entidade como **Organização Social - OS** (Lei nº 9.637, de 1998) e como Organização da **Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs** (Lei nº 9.790, de 1999)

(...)

#### **3.1. Organização Social – OS (Lei nº 9.637, de 1998)**

A Organização Social é regulada pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Trata-se de uma qualificação, um título, que a Administração outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, que é declarada como de interesse social e de utilidade pública, para todos os efeitos legais (art. 11 da Lei nº 9.637, de 1998).

O objetivo declarado pelos autores da reforma administrativa (MARE, 1995), com a criação da figura das organizações sociais, foi encontrar um instrumento que permitisse a transferência para tais entidades de certas atividades que vinham sendo exercidas pelo Poder Público e que melhor o seriam pelo setor privado, sem necessidade de concessão ou permissão. Nos termos da Lei nº 9.637, de 1998, o Poder Executivo poderá **qualificar como organizações sociais** pessoas jurídicas cujas atividades sociais sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Portanto, as Organizações Sociais tratam de serviços sociais não exclusivos do Estado, que incentiva e fiscaliza essa atuação por meio de vínculo jurídico instituído mediante ‘contrato de gestão’.

(...)

##### **3.1.1. CONTRATO DE GESTÃO**

Contrato de gestão é o instrumento jurídico firmado entre uma **Organização Social [OS]** e o Poder Público. Trata-se de acordo operacional de direito público entre a Administração e a entidade privada para a realização de objetivos de interesse comum. Embora designado de contrato, aproxima-se de um convênio com características especiais.

(...)

Além disso, o contrato deve prever limites e critérios para realização de despesa com remunerações e vantagens percebidas pelos dirigentes e empregados da organização social, além de outras cláusulas julgadas convenientes pelo Poder Público.

#### **3.2. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP**

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIPs foram criadas por meio da Lei nº 9.790, de 1999, (Lei das OSCIPs), e são reguladas pelo Decreto Federal nº 3.100, de 1999. A norma surge em meio a um processo de reconhecimento da importância da atuação privada na prestação de serviços de interesse público.

(...)

##### **3.2.1. TERMO DE PARCERIA**

O Termo de Parceria é uma das principais inovações da Lei das OSCIPs. Trata-se de instrumento jurídico criado pela Lei nº 9.790, de 1999 (art. 9º) que formaliza a parcerias entre o Poder Público e a **OSCIP** para o fomento e execução.

Na prática, representa um acordo de cooperação entre as partes e substitui o convênio para a realização de projetos entre OSCIPs e órgãos públicos. (...)

## **5. REGRAMENTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO DAS TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS**

A base legal orçamentária e financeira para realização de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos é encontrada na **Lei nº 4.320, de 1964**, que estabelece condições e características do apoio a ser concedido a tais entidades, podendo ocorrer a título de **despesas correntes ou de capital**. **As primeiras para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender obras de conservação e adaptação de bens imóveis, podendo se dar sob a forma de subvenções (sociais e econômicas) ou contribuições correntes (§§1º e 2º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964)**; e as segundas, para viabilizar a realização de investimentos e inversões financeiras, ocorrendo sob a modalidade de auxílios ou contribuições de capital (§§4º, 5º e 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964).

### **5.1- Transferências**

Quanto às espécies de transferências, a legislação apresenta classificação segundo a finalidade da despesa e a base legal que a autoriza. Nesse contexto, as transferências correntes a entidades privadas podem ser segregadas em “subvenções sociais” e “contribuições correntes” e as transferências de capital em “auxílios” e “contribuições de capital”.

(...)

### **5.2- Subvenções Sociais**

Nos termos do art. 16 da Lei nº 4.320, de 1964, a subvenção social destina-se a entidades privadas sem fins lucrativos (EPSFL) **que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação**.

Ainda segundo essa Lei, *“fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará à 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”*.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (LDO/2019), federal, exige ainda (art. 72, inciso II) que tais entidades prestem atendimento direto ao público e tenham certificação de entidade beneficente de assistência social, nos termos da Lei nº 12.101, de 2009.

(...)

### **5.3. Contribuições**

A contribuição também está prevista na Lei nº 4.320, de 1964 (art. 12), e pode ocorrer sob a forma de transferência corrente (§ 2º do art. 12) ou de capital, ambas destinando-se a entidades privadas sem fins lucrativos.

(...)

### **5.4. Auxílios**

Já os auxílios, previstos no art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320, de 1964, são qualificados como espécie de transferência de capital, derivada diretamente da Lei de Orçamento, e destinam-se a investimentos ou inversões financeiras que EPSFL devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços

### **5.5. Subvenções Econômicas**

As subvenções econômicas, também reguladas na Lei nº 4.320, de 1964, não serão abordadas por se tratar de transferência corrente a **pessoa jurídica de direito privado com finalidade lucrativa**, o que foge ao escopo do presente trabalho.

Nesta linha de raciocínio, parece-nos que o presente caso deveria ser operacionalizado na forma de “promoção gratuita da saúde”, conforme Lei 9.790/1999, relação a ser formalizada por meio de “termo de parceria” ou, ainda, com base na Lei nº 9.637/1988, formalizada por meio de “contrato de gestão”, embora não se tenha informações de que a SAHUCAM tenha qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público ou Organização Social.

Ou seja, como afirmado e argumentado, é vedado o pagamento de despesas técnica, administrativa e operacional (ou similares) com recursos recebidos por meio de convênios, condição que, no presente caso, excetua duas despesas glosadas pela equipe técnica (mas afastadas pelo Acórdão 723/2016): “aquisição de equipamentos para o Pronto Socorro e para o CTI” e “execução de obras de construção civil”, de forma que a quase totalidade das despesas

realizadas pelo HUCAM com os recursos recebidos via Convênio 09/2005, deveriam ser glosadas, pelo mesmo argumento utilizado na ITC 3459/2013 – “despesas realizadas com desvio de finalidade”, pois o fato de haver a previsão de algumas delas no plano de trabalho não tem o condão de descaracteriza-las como despesas administrativas.

**Por todo o exposto, entendemos que a “escolha”, pelo RTCE, de R\$197.085,06 de despesas a serem glosadas, por “desvio de finalidade”, num universo de R\$5.702.500,00 repassados (conforme declaração do contador da SAHUCAM, doc. 02, Anexo 1), não se mostra razoável e não se baseia em fundamentação jurídica, uma vez que se trata, em sua maioria, de despesas administrativas e operacionais que visam a manutenção de atividades - não da SAHUCAM, mas do próprio HUCAM,** conforme objeto definido na cláusula primeira do termo de Convênio 09/2005, que adota como referência normativa a Lei 8.666/1993:

(...) por objeto a cooperação técnica-financeira no sentido de ampliar a oferta de serviços de Saúde em Urgência e Emergência, Exames Especializados e Serviço de Internação Domiciliar de acordo com o plano de trabalho (Anexo 1).

**A destacar, ainda, que a SAHUCAM sequer possui patrimônio suficiente para o ressarcimento indicado, o que deixa evidente que os recursos recebidos em momento algum beneficiou a entidade.**

**O que se constata, inicialmente e no mínimo, é o equívoco da SEMUS em adotar forma inadequada de formalização (convênio) das transferências realizadas à SAHUCAM e, s.m.j., aí se inicia série de dificuldades, menos para a execução do objeto ajustado (não houve qualquer crítica quanto a isso nas peças técnicas), mas essencialmente para o caso das prestações de contas e, por consequência, dos desdobramentos daí advindos – ação judicial, tomada de contas especial, julgamento pelo TC – que resultaram na condenação para o ressarcimento.**

Fosse realmente caso de convênio, nenhuma despesa administrativa poderia ser admitida (como foi) pelo concedente e as prestações de contas teriam outra feição; fosse feito um termo de parceria, as despesas administrativas seriam analisadas pelo concedente e admitidas ou não, dependendo da discricionariedade do gestor, uma vez que não haveria maiores restrições. **Como se vê, são mais de 15 anos de procedimentos administrativos e judiciais que têm origem no equívoco do concedente quanto à forma correta e legal de formalizar as transferências para o hospital e, como resultado final, a indicação de devolução dos recursos por parte da SAHUCAM e da então diretora Margarida Fisher Maia, sem que se tenha, em qualquer momento, observado efetivamente o desvio de recursos, desvio de finalidade, locupletamento dos agentes citados ou a inexecução contratual.**

Em nenhum momento houve qualquer referência à ausência ou inadequação dos serviços prestados ou da inexecução contratual, que tratava da ampliação dos serviços de saúde, que são oferecidos no âmbito do SUS pelo HUCAM.

**Assim, preliminarmente, em respeito aos princípios da legalidade, do devido processo legal, da razoabilidade e da proporcionalidade, entendemos que, no presente caso (Convênio SEMUS 09/2005), as despesas glosadas na ITC 3459/2013, com base no RTCE elaborado pela SEMUS e ITC 3459/2013, não devem ser ressarcidas pelo SAHUCAM, pois não se observa efetivamente o desvio de finalidade apontado,** uma vez que, como argumentado:

a) O Plano de Trabalho, anexo ao Convênio 09/2005, informava a utilização dos recursos a serem repassados em despesas administrativas (ainda que vedadas pelo ordenamento jurídico pátrio), não se observando qualquer restrição por parte da concedente (SEMUS). Desta forma, não se mostra razoável a glosa de algumas das despesas administrativas ou operacionais e a liberação de outras, visto que todas (ou a maioria, no presente caso), têm a mesma natureza e vedadas pelo ordenamento jurídico pátrio na forma de convênio;

b) No momento adequado, a SEMUS não mostrou cautela quanto à exigência legal da capacidade técnica, financeira e operacional da SAHUCAM e, menos ainda, com a condição de intermediária da organização (ou pessoa interposta), pois os recursos

repassados tinham por objetivo “ampliar a oferta de serviços de saúde em urgência e emergência, exames especializados e serviço de internação domiciliar” do HUCAM. Uma vez que é vedado o repasse de recursos na modalidade convênio para entidades sem capacidade técnica, financeira ou operacional e que era evidente que a SAHUCAM não iria executar nenhum item do objeto conveniado, apenas intermediar despesas (o que é vedado nos convênios) várias (ainda que vedadas), verifica-se uma série de equívocos graves – em especial da concedente – que permitiram e contribuíram para a situação final, irregular;

c) Não houve, seja por parte do RTCE da SEMUS, seja por parte da MTP 34/2010 ou da MTP 93/2011, indícios de que o objeto conveniado não tenha sido executado conforme previsto no ajuste. Quer dizer, uma vez que os recursos foram aplicados em prol da finalidade do convênio e do interesse público, entendemos que não há que se falar em devolução dos recursos repassados, afinal, o objetivo social esperado da despesa pública foi alcançado com o cumprimento do objeto ajustado;

d) Entendemos, como já exposto, não haver, como relatado pela ITC 3459/2013, “desvio de finalidade”, mas “desvio de objeto”, muito em razão de despesas com o inadimplemento de tributos e encargos sociais, que se originaram do atraso no repasse dos valores ajustados da SEMUS à SAHUCAM e que, portanto, não poderiam estar previstos no plano de trabalho. Neste sentido, entendemos adequado e razoável caracterizar as irregularidades como “falhas formais”, não cabendo qualquer ressarcimento.

Não obstante a conclusão acima exposta, analisaremos a seguir, de forma complementar ao raciocínio acima construído, as alegações e documentos trazidos pela Requerente por ocasião da sustentação oral.

## **2.2- Da Sustentação Oral. Despesas glosadas.**

### **2.2.1- Despesas com “apuração de rendimento sobre o saldo bancário”.**

O Acórdão 723/2016, corroborando o relato da ITC 3459/2013, incluiu entre as despesas irregulares a serem ressarcidas o montante de R\$70.898,79 (R\$3.164,88 + 67.733,91) a título de despesas com “apuração de rendimento sobre o saldo bancário”.

Nos documentos trazidos pela Recorrente, especificamente nas cópias dos extratos bancários (Volume Digitalizado 13578/2020-8, doc. 02, anexo 1, fls. 25, 27, 33, 42 e 45), há o registro dos lançamentos “VIP DI aplicação” que é realizado nos saldos disponíveis na conta corrente 10.989.135 (Banestes).

Tais registros comprovam as alegações da Recorrente, de que tais valores foram aplicados no mercado financeiro quando os recursos repassados eram transferidos à conta corrente, restando justificada a irregularidade.

Devemos observar, mais ainda, que a aplicação dos saldos disponíveis nas contas de convênios, embora conste como obrigação do conveniente, tal função, por regulamento do Banco Central, é do banco em que os recursos são transferidos.

A regra geral de manter os recursos de convênios em conta corrente específica e em **banco oficial** tem ao menos três objetivos: facilitar a análise das contas prestadas, pois no caso a conciliação bancária fica simplificada com o uso de apenas uma conta; não admite cobrança de taxas e tarifas bancárias e os saldos são automaticamente aplicados fundos de investimentos apropriados – estes dois últimos em conformidade com as normas bancárias.

[...]

Assim, entendemos justificada a aplicação dos recursos disponíveis na conta corrente, restando justificada a irregularidade apontada.

**2.2.2- Saldo em conta corrente ao final do convênio.**

Consta do Acórdão 723/2016, com base nos cálculos da ITC 3459/2013, que a SAHUCAM não devolveu e não utilizou o saldo da conta corrente do convênio, no montante de R\$ 13.253,32, a ser ressarcido.

O presente Recurso, em seu anexo 26, comprova a utilização do saldo apontado, do qual restaram apenas R\$24,16:

Beneficiado (cf. anexo 26)	Valor	Cheque nº
Iago Luiz Rodrigues de Medeiros	4.137,00	ch 3538
Juliano Borges Rodrigues	3.086,00	ch 3536
Sandra Viera Holanda	1.146,00	ch 3537
Rosália Antunes de Souza	2.358,58	ch 3539
Rosália Antunes de Souza	2.358,58	ch 3543
Andrea Stefano Souza Almeida	53,00	ch 3314
M vantagem execut (?)	90,00	tarifa
<b>Total</b>	<b>13.229,16</b>	
<b>Saldo não devolvido (ITC 3459/13)</b>	<b>13.253,32</b>	
<b>Saldo</b>	<b>24,16</b>	

**Resta, assim, justificada a utilização do saldo da conta corrente (R\$13.229,16), exceto quanto ao valor de R\$24,16, acrescido de R\$90,00 (montante de R\$114,16), pelos quais efetivamente não há indicação ou justificativas de utilização.**

**2.2.3- Cheques lançados a débito da conta corrente sem o documento comprobatório da despesa e respectiva cópia do cheque.**

Como se observa, tais despesas foram glosadas no montante de R\$13.295,67, uma vez que não apresentavam informações suficientes para a análise da conformidade dos pagamentos.

**A SAHUCAM, no presente Recurso, apresentou os documentos comprobatórios dos pagamentos, com a indicação dos beneficiados e tipo de serviço prestado (vide anexos respectivos), de forma que ficam justificadas as despesas:**

Beneficiado (cf. anexos)	Valor
Jaqueline Urbano Dias - anexo 7	594,00
Solange Brum Soares - anexo 8	542,00
Andrea Araújo Nascimento - anexo 14	602,00
Ligia Maria Rigon Mallaco - anexo 16	3.173,08
Marcus Vinicius Querioz Rocha - anexo 17	1.111,53
Janaina Alvarenga Rocha - anexo 18	2.101,05
David Sibian Rios - anexo 19	1.520,11
Juliana Soares Silva - anexo 20	320,00
Maria Iracy Correa Berger - anexo 22	775,00
Ildeth de Jesus Souza Barbosa - anexo 23	821,54
Leila Mara Camilo - anexo 24	845,42
Michele Pereira Ferreira - anexo 25	889,94
<b>Total</b>	<b>13.295,67</b>

**2.2.4- Despesas relacionadas com pagamento (ou atraso) - INSS, FGTS, IRRF, ISS e PIS.**

A ITC 3459/2013 e o Acórdão 723/2016 concluíram pela irregularidade nas despesas referentes aos encargos sociais e tributos (INSS, FGTS, IRRF, ISS, PIS) pagos pela SAHUCAM, a maioria em atraso e algumas em duplicidade.

Em seu Recurso, a Recorrente replica as alegações da Procuradoria Geral da República levadas ao Procedimento Administrativo PMV 1.17.000.000.275/2008-56, que trata "Das supostas irregularidades envolvendo o convênio 09/2005, firmado entre a SAHUCAM e a Prefeitura Municipal de Vitória/ES" (doc. 02):

Que a prestação de contas era feita pelo escritório de contabilidade e assinado pela Diretoria da entidade; a SAHUCAM solicitou que a SEMUS participasse da prestação de contas: que mensalmente um auditor da SEMUS comparecia á SAHUCAM para auxiliar na prestação de contas; que sempre que a SAHUCAM foi questionada pela PMV, imediatamente apresentava as justificativas; que a SAHUCAM nunca se negou a prestar esclarecimentos: que não sabe informar as razões de não aprovação das contas;" (fl. 19) "que a PMV, sempre que questionada sobre os repasses alegava como justificativa que havia contratação a maior de funcionários, que houve atraso nos repasses; **que atrasos**



**impediam os pagamentos dos tributos em dia, que isso gerava a cobrança de muitas e onerava em demasia a SAHUCAM".** (fl.20).

Ademais, como já argumentamos, a não inclusão das despesas (inadimplência dos tributos e encargos sociais) no plano de trabalho – já que são impossíveis de serem previstas – não é suficiente para caracterizá-las como “desvio de finalidade”, no máximo como “desvio de objeto”, pois tais recursos foram utilizados, no caso e ao fim, na mesma finalidade do convênio e em prol do interesse público: se o plano de trabalho previa o pagamento de salários e verbas adicionais, não se pode entender que o pagamento de multa e juros pelo inadimplemento de tais obrigações sejam considerados “desvio de finalidade”, em especial porque tal inadimplemento originou-se do atraso do concedente no repasse dos recursos previstos no ajuste.

Quanto ao fato de identificarmos tais despesas como administrativas ou operacionais, vedadas no ordenamento pátrio na forma de convênios, entendemos não haver liberalidade para a escolha de quais despesas glosar.

No caso, como exposto, a maioria das despesas eram da mesma natureza – administrativas ou operacionais e, por respeito aos princípios do devido processo legal, da proporcionalidade e da razoabilidade, deveriam ter sido, também, glosadas, pois o contrato firmado foi o “convênio” 09/2005 que, repita-se, foi a forma equivocada adotada pela SEMUS, dentre outros equívocos já expostos.

[...]

Neste sentido, tem relevância o argumento da Recorrente, inconformada com o fato de SEMUS ter sido afastada das irregularidades, em especial porque foi a secretaria (SEMUS), como “poder público”, expressando a sua supremacia, que formatou e operacionalizou todo o processo de contratação:

A esta altura, a prevalecer o conteúdo do acórdão aqui impugnado, teremos um amplo salvo conduto para descumprir regras do direito financeiro, para o que bastaria transferir recursos a entidades jurídicas de direito privado, haja vista que, se consideradas as despesas realizadas no bojo do convênio como irregulares, estaria o ente público que transferiu os recursos ao setor privado, via convênio, livre de qualquer responsabilidade, ignorando-se que, ao contratar, **tem o ente público, mais que o privado, por injunção legal, o dever de aferir a seriedade e firmeza da proposta, do plano de trabalho, devendo afastar a contratação na hipótese de constatar que o plano de trabalho, por sua precariedade, generalidade, omissões, não assegura que o objetivo pactuado seja realizado na sua plenitude**, com todos os seus consectários, na forma como prevê os arts. 7º, § 2º, inciso II, §§ 4º e 6º, art. 8º, da Lei nº 8.666/93.

**Pelo exposto, entendemos justificadas as despesas.**

#### **2.2.5- Despesas diversas.**

A ITC 3459/2013 indicou a glosa de diversas despesas, as quais não teriam sido justificadas pela defesa.

A Recorrente trouxe, no presente Recurso, as justificativas e comprovação dos pagamentos realizados, exceto quanto “a “contribuição assistencial SINTRASADES”, no montante de R\$61,35.

**Entendemos que as informações trazidas são suficientes para justificar tais despesas, em especial por ficar comprovado tratar de eventos relacionados às atividades desenvolvidas pelo HUCAM e pertinentes ao objeto conveniado.**

Quanto as despesas que teriam sido realizadas “em duplicidade - adiantamento de gratificação sem desconto nos meses subsequentes” (em destaque) em relação aos funcionários Edna Barbosa da Vitória e Angélica E. de Oliveira (R\$617,49), João de Almeida Junior (R\$1.538,67) e Rodolfo Wagner Ferraz da Silva (R\$1.446,57) e Gláucia S. Braga da Silva (R\$624,00), totalizando R\$4.841,22, nas justificativas apresentadas, a Recorrente reconhece a dificuldade em identificar, anos depois, tais despesas, informando tratar-se, possivelmente, de “despesas vinculadas a algum serviço extraordinário de plantão”.

[...]

De todo modo, a Recorrente anexa todos os documentos comprobatórios dos pagamentos em favor dos beneficiados.

**Entendemos, portanto, justificadas as despesas glosadas pela ITC 3459/2013 e Acórdão 723/2016, exceto pelos valores de R\$24,16 de saldo bancário, acrescido de R\$90,00 (sem identificação) e R\$61,35 (Sintrades), valores que somam R\$175,51, mas que, pelo princípio da insignificância, da razoabilidade, devem ser dispensados do pagamento.**

### **3- CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.**

Diante das razões fáticas e jurídicas expostas na presente Instrução Técnica de Pedido de Revisão, opina-se, **no mérito** pela sua **PROCEDÊNCIA**, com o fim de afastar as irregularidades e respectivos ressarcimentos constantes do **ACÓRDÃO 723/2016**, por conseguinte, **JULGAR REGULARES AS CONTAS** da Sociedade dos Amigos do Hospital Universitário Cassiano Antônio de Moraes, com amparo no artigo 84, inciso I, da Lei Complementar 621/2012.

(grifei e sublinhei)

Ante todo o exposto, em consonância com o entendimento fático e jurídico consolidado na ITPR 19/2021-9, cuja fundamentação, saliento, é acompanhada pelo Ministério Público de Contas no Parecer 3290/2021-8, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

## **SÉRGIO MANOEL NADER BORGES**

Conselheiro Relator

### **1. ACÓRDÃO TC-1174/2021 – PLENÁRIO**

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1. JULGAR PROCEDENTE** o Pedido de Revisão, afastando-se as irregularidades, a sanção pecuniária e o respectivo ressarcimento imputado no Acórdão TC-723/2016-8, e, por conseguinte, **JULGAR REGULARES as contas** da Sociedade dos Amigos do Hospital Universitário Cassiano Antônio de Moraes, dando-lhe **quitação**, na forma dos art. 84, inciso I e 85 da Lei Complementar 621/2012;

**1.2. DAR CIÊNCIA** aos interessados acerca da decisão, nos termos regimentais;

**1.3. APENSAR** ao processo TC 2668/2009-9, com fundamento no art. 425, parágrafo único da Resolução TC nº 261/2013;

**1.4. ARQUIVAR** após o trânsito em julgado.

**2. Unânime.**

3. Data da Sessão: 14/10/2021 - 54ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sérgio Manoel Nader Borges (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**