



SENTENÇA

PROCESSO: TC-002779/989/18.
INTERESSADO: Consórcio Intermunicipal de Saúde da Nova Alta Paulista.
MUNICÍPIO-SEDE: Dracena.
EM EXAME: Balanço Geral – Contas do exercício de 2018.
DIRIGENTE: Juliano Brito Bertolini, Presidente.
PERÍODO: 1º.01.2018 a 31.12.2018.
INSTRUÇÃO: UR-18 / DSF-I.
ADVOGADA: Tamara Domingues Martins da Silva Cabrera, OAB/SP nº 355.427.

RELATÓRIO

Em exame as contas relativas ao Balanço Geral do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Nova Alta Paulista, exercício de 2018.

A Fiscalização, na conclusão de seus trabalhos (evento 19.25), apontou as seguintes ocorrências:

4.1.1 – RECEITA – FORMALIZAÇÃO E ARRECADAÇÃO: Inadimplência por parte dos municípios consorciados importou no montante de R\$ 268.027,72 no exercício em exame;

4.1.2 – DÍVIDA ATIVA: Deficiência na cobrança da dívida ativa dos municípios consorciados, visto que os municípios vêm apenas renovando suas dívidas;

- Falta de atualização do estoque da dívida ativa;

4.3.2 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO: Déficit orçamentário de R\$ 44.157,43, equivalente a 0,92% da receita realizada no exercício;

4.3.3 – INFLUÊNCIA DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SOBRE O RESULTADO FINANCEIRO: Déficit orçamentário do exercício fez aumentar em 12,80% o déficit financeiro retificado do exercício anterior;

9.1.1 – CARGOS EFETIVOS OCUPADOS IRREGULARMENTE: Havia 10 funcionárias que permaneciam no consórcio ocupando cargos de forma irregular, em ofensa ao disposto no art. 37, II, CF/88, visto que as admissões ocorridas há até quase 20 anos ou foram julgadas irregulares por esta Corte de Contas ou haviam se dado em caráter temporário;

- Ao final de 2018 seis dessas funcionárias foram exoneradas e, em 2019, outras três funcionárias foram desligadas, restando apenas uma funcionária que, de acordo com a Origem, seria desligada no mês de dezembro;

- embora avançado, diante da não conclusão do processo de regularização, reforça o apontado para o fim de subsidiar acompanhamentos futuros;



15 – ATENDIMENTO A LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS: Descumprimento de recomendações exaradas dos julgamentos das contas dos exercícios de 2012 e 2013.

Após notificação de praxe (evento 22.1 e 25.1), o Órgão, por sua diretora jurídica, também advogada e procuradora (evento 10.1 e 10.2), ofertou justificativas e a documentação correlata inseridas no evento 27.1 a 27.8.

Em síntese, alegou que:

Item 4.1.1: do valor de R\$ 268.027,72 de inadimplência considerada pela fiscalização, a maioria se trata de serviços contratados pelos municípios com exigibilidade para o mês de Janeiro de 2019, constando na conta “Credito de Consórcios Públicos Decorrentes de Contrato de Rateio” do Balanço Patrimonial, Anexo 4.1.1 – I (evento 27.2), o valor de R\$ 69.225,60 que, de fato, corresponde à dívida ativa;

- a diferença de R\$ 198.802,12 refere-se à dívida ativa inscrita de serviços prestados aos municípios através de prestadores credenciados, via Processo de Credenciamento, em que alguns sequer tiveram sua exigibilidade;

- há dívidas ativas de exercícios anteriores, de valores maiores, em cobrança judicial que aguardam o trânsito em julgado e, somente não foram propostas novas ações judiciais tendo em vista a alteração do Estatuto que, além de transformar o Órgão em Consórcio Público, prevê a possibilidade da cobrança judicial desde que aprovada por maioria simples, a qual, todavia, já foi apreciada em diversas reuniões mas não aprovada pelo Conselho de Prefeitos;

- atualmente, o Consórcio bloqueia serviços para o partícipe inadimplente que não quita seus débitos no prazo, tendo sido realizadas várias notificações e suspensões conforme Anexo 4.1.1 – II (evento 27.3), tendo recebido em 2019 todo o valor inscrito em 2018, consoante Anexo 4.1.2 – I (evento 27.4 e 27.5), permanecendo apenas as pendências ajuizadas;

Item 4.1.2: em acréscimo, discordou que houve deficiência na cobrança da dívida ativa, uma vez que os serviços contratados por credenciamento nos meses de novembro e dezembro de 2018 possuem prazo exigível para janeiro e fevereiro de 2019 e, assim, foi mínima a dívida ativa, todavia, reconheceu ter havido falta de atualização do estoque da dívida ativa em 2018 e anunciou a realização da atualização ao final de 2019 que poderá ser confirmada pela próxima inspeção;

Item 4.3.2: Inicialmente, ressaltou os esforços do Órgão para sanar a ocorrência, consoante diminuição do déficit orçamentário verificado em comparação com os exercícios anteriores;

- ressaltou que o déficit da execução apurado pela fiscalização considerou a despesa empenhada e que, se considerar as despesas liquidadas, conforme Balanço Orçamentário - Anexo 4.3.2 (evento 27.6), haveria superávit de 0,96%, no valor de R\$ 211.230,50, que, em seu entendimento, necessita ser considerado, pois, as despesas com serviços ainda não haviam sido liquidadas, mas apenas previstas e autorizadas pelos municípios consorciados;



Item 4.3.3: quanto ao déficit orçamentário ter aumentado em 12,80% o déficit financeiro retificado do exercício anterior, reiterou a sua ocorrência, em parte, devido terem sido consideradas as despesas empenhadas e, ao se considerar as despesas liquidadas, aconteceria um superávit de 0,96%, no valor de R\$ 211.230,50, com redução de 38,76% do déficit financeiro anterior;

Item 9.1.1: Conforme relatado pela Fiscalização, os responsáveis pelo Consórcio têm adotado providências para a regularização com rescisões das servidoras admitidas de forma irregular, tendo ocorrido a última em 20/12/19, conforme Anexo 9.1.1 - I (evento 27.7);

- asseverou que todas as contratações irregulares foram rescindidas, sendo a última contratada mantida até o final de 2019, pois respondia de forma técnica pelo Laboratório de Análises Clínicas, até o treinamento do novo empregado público aprovado no Concurso Público nº 01/2019, empossado em 02/12/2019, conforme Ficha Funcional e Portaria de Nomeação, Anexo 9.1.1 – II (evento 27.8);

Item 15: acerca do atendimento parcial do quadro de pessoal, ressaltou que o Órgão não tem medido esforços para a sua regularização, porquanto exonerou a última empregada pública em situação irregular e admitiu outro profissional mediante Concurso Público;

- no que tange à cobrança das cotas inadimplidas, em acréscimo, mencionou que foram realizadas diversas notificações extrajudiciais, conforme comprovantes juntados no Anexo 4.1.1 – II (evento 27.3).

Advogou que o Órgão tem adotado as medidas necessárias e melhorado em todos os aspectos, com a maioria dos apontamentos atendidos, excetuada a exoneração ocorrida em 2019 em função de o laboratório realizar exames de saúde pública de relevância, sem poder prescindir do técnico responsável e suspender os serviços e, ainda, com a realização, em três anos, de dez exonerações relativas a contratações julgadas irregulares pelo TCESP, e do Concurso Público para a contratação de novos profissionais.

Ressaltou que a atual gestão atacou problemas cruciais que vinham ocorrendo há quase 20 anos, resolvendo praticamente todos em dois, com raras exceções que findarão em 2019, reduzindo os déficits de 2015, de 10,75% e de 2016, de 24,70%, para menos de 1%, com empenho e gestão transparente.

Ante o exposto, defendeu que as falhas apontadas não são aptas a comprometer a regularidade das contas apresentadas, devendo ser acolhidos os argumentos e justificativas trazidas, julgando regulares as contas de 2018 do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Nova Alta Paulista – CISNAP.

Encaminhado com vista ao douto Ministério Público de Contas, o processo não foi selecionado para análise específica, nos termos do Ato Normativo PGC nº 006/14, publicado no DOE de 08/02/2014 (evento 31.1).

É o relatório.



DECISÃO

Inicialmente, o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Nova Alta Paulista, com sede em Dracena, foi criado em 09/03/98 sob a forma jurídica de Associação Civil, regido pelas normas do Código Civil Brasileiro, legislação pertinente e pelo Estatuto Social, composto, ainda, pelos municípios de Irapuru, Junqueirópolis, Monte Castelo, Nova Guataporanga, Ouro Verde, Panorama, Paulicéia, Santa Mercedes, São João do Pau D'Alho e Tupi Paulista.

Em vista da decisão da Assembleia Geral Extraordinária de 13/11/17, a sua natureza jurídica foi transformada, a partir de 2018, em Consórcio Público, regido pela Lei Federal nº 11.107/05, levando cada partícipe a editar Lei para ratificação do novo Protocolo de Intenções, excetuado o município de Flora Rica, que não o ratificou e deixou de integrar o Consórcio.

Com relação aos julgamentos das últimas contas, os Balanços Gerais dos exercícios de 2017 (TC-002454.9879.17), 2016 (TC-001654.989.16) e 2015 (TC-004972.989.15), encontram-se em trâmite neste Tribunal.

Nada obstante, da análise da instrução processual, verifico que há elementos suficientes para a concepção de juízo de regularidade das contas em apreço, com ressalva e recomendações.

Com efeito, as críticas quanto ao real montante da inadimplência no exercício (item 4.1.1) e à deficiência da cobrança e atualização do valor da dívida ativa (itens 4.1.2 e 15), podem ser ressalvadas, considerando a atualização do saldo (apenas em 2019, conforme a defesa) e as medidas de cobrança já adotadas (notificações extrajudiciais e suspensão de serviços para os inadimplentes), cuja eficácia será acompanhada pela próxima inspeção, que trará informes detalhados, inclusive sobre as ações já ajuizadas.

Destarte, para o fim de prevenir desequilíbrios nas contas, em especial, decorrentes de cobrança ineficiente, que podem afetar a capacidade operacional e prejudicar a prestação dos serviços aos partícipes, **RECOMENDO** ao Conselho de Prefeitos que reavalie a premência da propositura de novas ações judiciais, zelando para não configurar cerceamento do direito de qualquer dos contratantes adimplentes, como beneficiários dos serviços, de exigir o cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público e das obrigações previstas no contrato de rateio, consoante a dicção dos arts. 4º, inc. XII e 8º, §3º, da LF nº 11.107/05¹, sopesando a responsabilidade individual ou solidária dos ordenadores e gestores de despesa referida no art. 15, parágrafo único, da LC nº 709/93.

¹ Lei Federal nº 11.107/05:

- Art. 4 – São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

... Inc. XII: o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público; (grifo nosso).

- Art. 8º: Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

... §3: Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio; (grifos nossos).

Há que se reconhecer o esforço da atual gestão em estabilizar o histórico de déficits orçamentários dos últimos exercícios², auferindo o déficit orçamentário de R\$ 44.157,43, equivalente a 0,92% da receita total realizada (item 4.3.2), embora este tenha elevado em 12,80% o déficit financeiro retificado, que passou de R\$ 283.419,11 em 2017 para R\$ 389.097,42 em 2018 (item 4.3.3).

Entretanto, não há como acolher o argumento da defesa de que, se considerada a despesa liquidada em face da receita realizada, haveria um superávit de R\$ 211.230,50, equivalente a 0,96%, tendo vista o preceito do art. 35 da LF nº 4.320/64 de que o resultado da execução orçamentária é obtido pelo confronto entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas, nos moldes do entendimento proferido por esta Corte no TC-007989.989.19.

Oportuno salientar que o relatório da Origem inserto no evento 13.2 (fls.11/12) indicou o Índice de Liquidez Corrente e Imediata de 2,00, representando R\$ 1,00 de dívida para cada R\$ 2,00 de disponibilidades e realizável.

Cabe ressaltar que o Ativo Circulante, grupo “Créditos em Curto Prazo”, contemplou as dívidas ativa tributária, no valor de R\$ 69.225,60, e não tributária, de R\$ 617.706,12, cujos valores mais representativos, segundo a própria defesa, referem-se a pendências de exercícios anteriores em cobrança judicial, o que torna incertos, assim, os prazos, expectativas e o recebimento, conforme preleciona o MCASP³.

Nesta senda, isoladamente, o déficit orçamentário, *in casu*, não tem força suficiente para macular as contas, uma vez que correspondeu a menos de 4 dias de arrecadação do consórcio⁴. Na mesma trilha, o déficit financeiro correspondeu a 8,1% da receita total ou a 29 dias de arrecadação⁵.

A situação acima descrita pode ser considerada administrável, porquanto dentro da margem tolerada, por analogia, à luz da jurisprudência desta Corte⁶, para mensurar o potencial de comprometimento de orçamentos vindouros.

Igualmente, contribui para as contas a redução da proporção da dívida consolidada em relação à receita total, 84,84% para 52,05% (embora tenha aumentado 1,39%, de R\$ 2.472.076,55 para R\$ 2.506.491,59) e, ainda, a pequena melhora dos já frágeis resultados econômico⁷ e patrimonial⁸, denotando a linha traçada pela gestão para alcançar o pretendido equilíbrio financeiro.

² Déficit da execução: 2015, -10,78%; 2016, -24,7%, 2017, -1,48% e 2018, -0,92% ;.

³ MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - 7ª Ed. (para 2018) - Dívida Ativa, pág. 313/327;

⁴ Receita Total de R\$ 4.815.368,63 / 12 = R\$ 401.280,70 por mês, que / 30 = R\$ 13.376,02 por dia; Déficit Orçamentário de R\$ 44.157,43 / R\$ 13.376,02 = 3,3 dias de arrecadação;

⁵ Déficit Financeiro de R\$ 389.097,42 que / R\$ 13.376,02 de receita média diária = 29 dias de arrecadação.

⁶ Um mês de arrecadação, conforme TC-007050.989.19, dentre outros, TC-001553.989.19, TC-002489.989.19, TC-006694.989.19, TC-007452.989.19, TC-12770.989.19 e TC-007813.989.19;

⁷ Resultado Econômico: de -R\$ 809.487,85 em 2017, para -R\$ 717.959,84 em 2018 (melhora de 11,31%);

⁸ Resultado Patrimonial: de -R\$1.529.569,64 em 2017, para -R\$ 1.289.763,88 em 2018 (melhora de 15,68%);



Com esse panorama, é imperioso destacar o relato da diligente fiscalização (item 4.3.2) de que alguns entes consorciados não fixaram em suas leis orçamentárias os repasses devidos ao Consórcio. Portanto, **DEVE** o Consórcio demonstrar, ante o contrato de rateio, que os partícipes consignaram em suas leis orçamentárias, ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio daquele instrumento e, se necessário, suspender o ente até que regularize a situação (ou até excluir), conforme se depreende do art. 8º e §5º da LF nº 11.107/05⁹, o que deverá ser cotejado pela próxima fiscalização.

Dessarte, os resultados supraditos revelam que a saúde financeira do Órgão ainda se encontra parcialmente comprometida, contudo, revelam uma situação administrável, ensejando ressalva e **RECOMENDAÇÃO** ao Consórcio para que envide maiores esforços para alcançar o equilíbrio das contas, com ênfase na adoção de medidas visando o recebimento dos créditos da dívida ativa, o aperfeiçoamento do método de cobrança das inadimplências, bem assim, a redução das dívidas em curto e longo prazos com o suporte de um adequado fluxo de caixa, medidas compatíveis com a gestão preconizada no art. 1º, §1º, da LRF.

No que tange aos cargos efetivos (item 9.1.1 e 15), a fiscalização, em seu minudente relato, indicou os processos específicos em que as admissões foram tratadas e a posição dos desligamentos promovidos pela Origem até então. Consoante proposta da fiscalização, e considerando os esclarecimentos da defesa, a próxima inspeção acompanhará a matéria.

Ademais, a fiscalização revelou que as ações desenvolvidas pelo Consórcio foram consentâneas com os objetivos para os quais foi legalmente criado, bem assim, não censurou a composição da cúpula diretiva, constatando, quanto aos dirigentes, a apresentação da declaração de bens conforme LF nº 8.429/92, o atendimento ao inc. XVI do art. 37 da CF/88 quanto ao acúmulo de cargos, e a ausência de pagamentos a maior que o fixado.

Testificou, após exame amostral, o regular lançamento das receitas, não detectando falhas de instrução formal na documentação da despesa, nisso incluindo os processos de licitações, dispensas, inexigibilidades e contratos, verificando a observância à Ordem Cronológica e o recolhimento dos encargos sociais e de seus parcelamentos conforme acordado.

Revelou, sob o pressuposto da amostragem, a boa ordem formal dos livros e registros, a efetivação das demonstrações contábeis consoante a LF nº 4.320/64, onde não detectou inconsistências, bem como, a correta adequação dos setores de Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais.

Verificou que foram disponibilizados os relatórios elaborados pelo Controle Interno, e que as demonstrações financeiras foram aprovadas pelo Conselho de Administração, mediante o parecer favorável com ressalvas emitido pelo Conselho Fiscal.

⁹ Lei Federal nº 11.107/05 - Art. 8º: Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio; §5: Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio. (g.n).



Ante o exposto, e nos termos do que dispõe a Constituição Federal, artigo 73, § 4º c/c o parágrafo único do artigo 4º da Lei Complementar Estadual nº 979/2005 e Resolução nº 03/2012, deste Tribunal, **JULGO REGULARES COM RESSALVA** as contas do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Nova Alta Paulista, relativas ao exercício de 2018, conforme artigo 33, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, e quitto o responsável à época, nos termos do artigo 35 do mesmo diploma legal, excetuado os atos pendentes de apreciação por este Tribunal, sem prejuízo das **RECOMENDAÇÕES** e **DETERMINAÇÃO** constantes no corpo desta decisão, cujo eventual descumprimento poderá configurar reincidência e o julgamento pela irregularidade das futuras contas, previsto no §1º do artigo 33, além de aplicação de penalidade pecuniária pessoal ao responsável, conforme §1º do art. 104, ambos da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

A fiscalização, em próxima inspeção trará informes a respeito: a) da eficácia das medidas de cobrança dos inadimplentes, inclusive sobre as ações judiciais em trâmite ou novas ações propostas; b) da demonstração, pelo Consórcio, de que os municípios partícipes consignaram em suas leis orçamentárias, ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio do contrato de rateio, e se o caso, as medidas adotadas nos termos do art. 8º e §5º da LF nº 11.107/05 e c) eventuais pendências remanescentes quanto às admissões citadas pela fiscalização e consideradas irregulares por este Tribunal.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se por extrato.

Ao Cartório para aguardar e certificar o trânsito em julgado.

Após, ao arquivo.

C.A., em 21 de fevereiro de 2020.

Valdenir Antonio Polizeli
Auditor - Substituto de Conselheiro
(Assinado digitalmente)



EXTRATO DE SENTENÇA

PROCESSO: TC-002779/989/18.
INTERESSADO: Consórcio Intermunicipal de Saúde da Nova Alta Paulista.
MUNICÍPIO-SEDE: Dracena.
EM EXAME: Balanço Geral – Contas do exercício de 2018.
DIRIGENTE: Juliano Brito Bertolini, Presidente.
PERÍODO: 1º.01.2018 a 31.12.2018.
INSTRUÇÃO: UR-18 / DSF-I.
ADVOGADA: Tamara Domingues Martins da Silva Cabrera, OAB/SP nº 355.427.

EXTRATO: Ante o exposto, e nos termos do que dispõe a Constituição Federal, artigo 73, § 4º c/c o parágrafo único do artigo 4º da Lei Complementar Estadual nº 979/2005 e Resolução nº 03/2012, deste Tribunal, **JULGO REGULARES COM RESSALVA** as contas do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Nova Alta Paulista, relativas ao exercício de 2018, conforme artigo 33, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, e quito o responsável à época, nos termos do artigo 35 do mesmo diploma legal, excetuado os atos pendentes de apreciação por este Tribunal, sem prejuízo das **RECOMENDAÇÕES** e **DETERMINAÇÃO** constantes no corpo desta decisão, cujo eventual descumprimento poderá configurar reincidência e o julgamento pela irregularidade das futuras contas, previsto no §1º do artigo 33, além de aplicação de penalidade pecuniária pessoal ao responsável, conforme §1º do art. 104, ambos da Lei Complementar Estadual nº 709/93. A fiscalização, em próxima inspeção trará informes a respeito: a) da eficácia das medidas de cobrança dos inadimplentes, inclusive sobre as ações judiciais em trâmite ou novas ações propostas; b) da demonstração, pelo Consórcio, de que os municípios partícipes consignaram em suas leis orçamentárias, ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio do contrato de rateio, e se o caso, as medidas adotadas nos termos do art. 8º e §5º da LF nº 11.107/05 e c) eventuais pendências remanescentes quanto às admissões citadas pela fiscalização e consideradas irregulares por este Tribunal. Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

C.A., em 21 de fevereiro de 2019.

VALDENIR ANTONIO POLIZELI
Auditor - Substituto de Conselheiro