

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 032.491/2014-0

Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional

Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

Órgão/Entidade: não há

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL ACERCA DA REGULAMENTAÇÃO LEGAL DE LIBERAÇÃO DE RECURSOS PARA ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS. CONHECIMENTO. INFORMAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o pronunciamento da Secretaria de Controle Externo da Saúde:

“Trata-se do Requerimento 717/2014, de autoria dos Deputados Federais João Arruda e Aníbal Gomes, aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), por meio do qual são solicitadas “informações sobre a regulamentação legal e o impedimento de liberação de recursos para entidades sem fins lucrativos, que se organizaram e tomaram a iniciativa de construir Hospitais, inclusive alguns regionais, em lugares carentes de atendimento hospitalar” (Ofício 346/2014/CFFC-P, peça 1).

2. *Conforme registrado no Requerimento 717/2014, entidades sem fins lucrativos construíram hospitais em lugares carentes de atendimento, sendo alguns deles regionais, cujas obras estão atualmente concluídas. No entanto, ao solicitar recursos do Ministério da Saúde para aquisição de equipamentos, foram surpreendidos por legislação posterior que impede novos repasses para essas entidades.*

3. *Segundo os autores do requerimento, in verbis (peça 1, p. 2 e 3):*

A Portaria Interministerial nº 507, de 2011, só permite a celebração de convênio se a instituição proponente comprovar atividades referentes à matéria objeto do mesmo nos últimos três anos; o que não é possível, visto que os hospitais ainda não iniciaram suas atividades.

Diante desse impasse, necessitam de um posicionamento desta Comissão, pois aqueles Hospitais ficarão sem equipamentos, passivos de invasões, como ocorreu em alguns casos. O erário público será seriamente prejudicado, já que as obras foram concluídas totalmente com recursos do Ministério da Saúde.

4. *Preliminarmente, registre-se que o tipo de demanda apresentada enquadra-se melhor na categoria de consulta, de conformidade com o art. 264 do Regimento Interno/TCU, do que nas hipóteses previstas no art. 3º da Resolução-TCU 215/2008, uma vez que se trata de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais. De qualquer maneira, apresentamos a seguir análise com vistas ao melhor atendimento possível da questão levantada pela CFFC.*

5. *O requerimento em tela não contém informações que permitam análise mais detalhada da questão, no entanto, pela menção à Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 507/2011, infere-se que se trata de recursos transferidos por meio de convênios ou contratos de*

repassa, mesmo porque são citadas despesas de investimento (tanto a construção de hospitais como a aquisição de equipamentos).

6. A citada portaria estabelece, entre outras providências, normas para execução do disposto no Decreto 6.170/2007, que por sua vez dispõe sobre as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. O primeiro normativo foi alterado pelas Portarias Interministeriais 205/2012, 274/2013 e 495/2013; e o segundo, pelos Decretos 6.329/2007, 6.428/2008, 6.497/2008, 6.619/2008, 7.568/2011, 7.594/2011, 7.641/2011, 8.180/2013 e 8.244/2014.

7. O art. 2º do Decreto 6.170/2007 estabelece ser vedada a celebração de convênios e contratos de repasse, entre outros, com entidades privadas sem fins lucrativos que:

a) tenham como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau (inciso II);

b) não comprovem ter desenvolvido, durante os últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse (inciso IV);

c) tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: omissão no dever de prestar contas, descumprimento injustificado do objeto, desvio de finalidade na aplicação dos recursos, ocorrência de dano ao erário ou prática de atos ilícitos (inciso V).

8. O mesmo decreto estabelece ainda: “a vedação prevista no inciso IV do caput do art. 2º e as exigências previstas no inciso VI do § 2º do art. 3º e no art. 4º não se aplicam às transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS” (art. 16-A). Assim, para a transferência de recursos destinados a investimentos, como o caso em tela, deve ser comprovado o desenvolvimento de atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse, pelo prazo estabelecido no art. 2º, inciso IV, do Decreto 6.170/2007.

9. Por sua vez, a Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 507/2011 estabelece as mesmas vedações previstas no referido decreto (art. 10, incisos II, VIII e IX) e acrescenta que é vedada 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” (art. 10, inciso VII).

10. A norma dispõe, também, que “a celebração do convênio ou termo de parceria com entidades privadas sem fins lucrativos será condicionada à apresentação pela entidade do comprovante do exercício, nos últimos três anos, de atividades referentes à matéria objeto da parceria” (art. 8º, § 6º). Já o § 7º do mesmo art. 8º estabelece que:

A comprovação a que se refere o § 6º poderá ser efetuada mediante a apresentação de instrumentos similares firmados com órgãos e entidades da Administração Pública, relatórios de atividades desenvolvidas, declarações de conselhos de políticas públicas, secretarias municipais ou estaduais responsáveis pelo acompanhamento da área objeto da parceria, dentre outras.

11. Conforme o art. 2º, inciso I, alínea b, da referida portaria, suas exigências não se aplicam aos convênios “celebrados anteriormente à data da sua publicação, devendo ser observadas, neste caso, as prescrições normativas vigentes à época de sua celebração, podendo, todavia, se lhes aplicar naquilo que beneficiar a consecução do objeto do convênio”. No entanto, os convênios celebrados após sua edição devem observar as regras ali estabelecidas.

12. A “Cartilha para a apresentação de propostas ao Ministério da Saúde”, de março/2014, disponível na página do Fundo Nacional de Saúde (<http://www.fns2.saude.gov.br/documentos/cartilha.pdf>), orienta a elaboração de propostas de alocação de recursos oriundos de emendas parlamentares e estabelece os programas prioritários do Ministério. A Cartilha reproduz a vedação prevista nos mencionados decreto e portaria, de celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos que não comprovem ter desenvolvido, nos últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do convênio (p. 58 do documento).

13. Por diversas vezes, o Tribunal já se deparou com irregularidades graves envolvendo a descentralização de recursos públicos a entidades privadas não detentoras de condições técnico-operacionais para execução do objeto, tanto no aspecto formal, por falta de previsão específica em seus estatutos sociais, quanto no aspecto material, por efetivamente não atuarem no campo definido em sua constituição contratual ou estatutária.

14. A jurisprudência do TCU é no sentido de que são indevidas transferências voluntárias a organizações não-governamentais (ONGs) e a organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIps) que não contemplem em seus estatutos as atividades dos objetivos pretendidos pelo ajuste (Ex.: Acórdãos 2651/2012-Plenário; 5035/2012-2ª Câmara; 2066/2011-Plenário; 1403/2008-Plenário).

15. Além disso, é pacífico o entendimento de que é obrigação do gestor público verificar a qualificação técnica e operacional das entidades convenientes, bem como os demais requisitos previstos nas normas que regem a matéria, em especial o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 507/2011, sendo irregular a celebração de ajustes sem a comprovação desses requisitos, sob pena de aplicação de multa e outras sanções, a exemplo dos Acórdãos 2871/2014-Plenário; 3566/2014-Plenário; 987/2013-1ª Câmara; e 734/2012-Plenário.

16. Cabe registrar que o Tribunal se manifestou recentemente – em sede de consulta formulada pelo Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal acerca da aplicação, em especial, do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 – no sentido de que “todas as propostas para celebração de convênios, inclusive aquelas provenientes de emendas parlamentares, devem se submeter às etapas previstas nas normas vigentes, **em especial à Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011**, e conter descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar” (item 9.2.1 do Acórdão 1540/2014-Plenário) (grifamos).

17. Além disso, a publicação do TCU “Convênios e outros repasses”, 5ª Edição, 2014 (<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2675299.PDF>), também registra, nos mesmos termos dos normativos aqui citados, como uma das hipóteses de vedação de celebração de convênios e contratos de repasse com entidades sem fins lucrativos a falta de condições técnicas, caracterizada pela ausência de comprovação, nos últimos três anos, de atividades referentes à matéria objeto do ajuste, (p. 47 do documento).

18. Como se observa, a exigências previstas tanto no decreto quanto na portaria, em especial a necessidade de comprovação, por parte da entidade sem fins lucrativos, de exercício de atividade referente ao objeto da parceria por período mínimo de tempo anterior à celebração do ajuste, visa justamente dotar o Poder Público de garantias básicas de execução do objeto pactuado, em benefício da sociedade. O Tribunal de Contas da União tem reforçado aos gestores públicos o dever de observar esses comandos, aplicando sanções quando de sua inobservância, por meio de inúmeros acórdãos.

19. Ante o exposto, submeto os autos à consideração do Relator, Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler, propondo:

a) informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

i.as normas que regem os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União são o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 507/2011;

ii.em ambos os normativos está prevista, entre outras, vedação de celebração de convênios e contratos de repasse com entidades sem fins lucrativos que não comprovem ter desenvolvido, durante os últimos três anos anteriores à celebração do ajuste, atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse (art. 2º, inciso IV, do Decreto 6.170/2007 e art. 10, inciso VIII, da Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 507/2011);

iii.é pacífico o entendimento do Tribunal de Contas da União de que é obrigação do gestor público verificar a qualificação técnica e operacional das entidades convenientes, bem como os demais requisitos previstos nas normas que regem a matéria, em especial o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial- MP/MF/CGU 507/2011, a exemplo dos Acórdãos 2871/2014-Plenário; 3566/2014-Plenário; 1540/2014-Plenário; 987/2013-1ª Câmara; e 734/2012-Plenário.

b) encaminhar à referida Comissão cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do relatório e voto que a fundamentarem;

c) considerar esta solicitação integralmente atendida e arquivar os presentes autos, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução TCU 215/2008.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de solicitação do Congresso Nacional acerca da regulamentação legal da liberação de recursos para entidades sem fins lucrativos, originária do Requerimento 717/2014, de autoria dos Deputados Federais João Arruda e Aníbal Gomes, aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC).

2. Segundo os autores do requerimento, entidades sem fins lucrativos teriam construído hospitais com recursos federais, entretanto, ao solicitar novos recursos ao Ministério da Saúde para aquisição de equipamentos, foram surpreendidos por legislação posterior que impede novos repasses para essas entidades.

3. Os autores do requerimento mencionam a Portaria Interministerial nº 507, de 2011, que só permite a celebração de convênio se a instituição proponente comprovar atividades referentes à matéria objeto do mesmo nos últimos três anos, o que impediria as entidades que construíram os hospitais de receberem recursos, visto que ainda não iniciaram suas atividades.

4. Conforme consignou a SecexSaúde em seu pronunciamento transcrito no relatório, embora o requerimento em tela não possua elementos que permitam uma análise mais detalhada do tema, pode-se inferir, em razão da menção à Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 507/2011, que se trata da obtenção de recursos junto ao Ministério da Saúde por meio de convênios ou contratos de repasse.

5. A portaria em questão estabelece normas para execução do disposto no Decreto 6.170/2007, que trata das transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. No seu art. 2º, estabelece vedações a celebração de convênios e contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos que:

“a) tenham como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau (inciso II);

b) não comprovem ter desenvolvido, durante os últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse (inciso IV);

c) tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: omissão no dever de prestar contas, descumprimento injustificado do objeto, desvio de finalidade na aplicação dos recursos, ocorrência de dano ao erário ou prática de atos ilícitos (inciso V).”

6. Dessa forma, para a transferência de recursos destinados a investimentos deve ser comprovado o desenvolvimento de atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse, durante os últimos três anos.

7. Tais vedações também estão previstas na mencionada Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 507/2011 (art. 10, incisos II, VIII e IX). Além disso, o normativo acrescenta que é vedada 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” (art. 10, inciso VII).*

8. No mesmo sentido, como bem destacou a unidade técnica, a jurisprudência desta Corte vai ao encontro dessas normas, visto que é pacífico o entendimento de que é obrigação do gestor público verificar a qualificação técnica e operacional das entidades convenientes, bem como os demais requisitos previstos nas normas que regem a matéria, em especial o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 507/2011, sendo irregular a celebração de ajustes sem a comprovação desses requisitos, sob pena de aplicação de multa e outras sanções, a exemplo dos Acórdãos 2871/2014-Plenário; 3566/2014-Plenário; 987/2013-1ª Câmara; e 734/2012-Plenário.

9. Em que pese esses normativos, entendo oportuno recomendar ao Ministério da Saúde que avalie os hospitais a que faz referência o requerimento que originou os presentes autos e adote as medidas que entender adequadas para a consecução dos objetivos almejados nos ajustes celebrados para a construção desses nosocômios.

Ante o exposto, acolho a proposta da unidade técnica e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de março de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 349/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.491/2014-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaude).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, oriundo da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, acerca da regulamentação legal de liberação de recursos para entidades sem fins lucrativos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea "a", da Resolução-TCU 215/2008;
- 9.2. encaminhar, por intermédio da Presidência desta Corte, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao Ministério da Saúde cópia deste Acórdão, bem como das peças que o fundamentam, informando-a que:
 - 9.2.1. as normas que regem os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União são o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 507/2011;
 - 9.2.2. em ambos os normativos está prevista, entre outras, vedação de celebração de convênios e contratos de repasse com entidades sem fins lucrativos que não comprovem ter desenvolvido, durante os últimos três anos anteriores à celebração do ajuste, atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse (art. 2º, inciso IV, do Decreto 6.170/2007 e art. 10, inciso VIII, da Portaria Interministerial-MP/MF/CGU 507/2011);
 - 9.2.3. é pacífico o entendimento do Tribunal de Contas da União de que é obrigação do gestor público verificar a qualificação técnica e operacional das entidades convenientes, bem como os demais requisitos previstos nas normas que regem a matéria, em especial o Decreto 6.170/2007 e a Portaria

Interministerial- MP/MF/CGU 507/2011, a exemplo dos Acórdãos 2871/2014-Plenário; 3566/2014-Plenário; 1540/2014-Plenário; 987/2013-1ª Câmara; e 734/2012-Plenário;

9.3. recomendar ao Ministério da Saúde que avalie os hospitais a que faz referência o Requerimento 717/2014, de autoria dos Deputados Federais João Arruda e Aníbal Gomes, aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) e adote as medidas que entender adequadas para a consecução dos objetivos almejados nos ajustes celebrados para a construção desses nosocômios.

9.4. considerar integralmente atendida a solicitação e arquivar os presentes autos, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução TCU 215/2008.

10. Ata nº 7/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0349-07/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral