



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria**

TC 15707.989.18-2 TC 7909.989.20-4 TC 8496.989.20-3
Fl. 1

EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS  
EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA

**TC 15707.989.18-2** (contrato de gestão)

**TC 7909.989.20-4** (termo de prorrogação de prazo)

**TC 8496.989.20-3** (1º termo aditivo)

I – As análises recaem sobre o contrato de gestão celebrado entre o Consórcio Intermunicipal do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência do Vale do Paraíba e Região Serrana – CISAMU e o Instituto Esperança, tendo por objeto a *“operacionalização pela contratada das atividades na Unidade de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU 192”* (TC 15707.989.18-2).

Em conjunto, tramitam as análises do termo de prorrogação de prazo e do 1º termo aditivo ao mencionado ajuste (TCs 7909.989.20-4 e 8496.989.20-3, respectivamente).

A Fiscalização desse egrégio Tribunal de Contas, por intermédio da Unidade Regional de São José dos Campos, aponta ocorrências<sup>1</sup>.

Notificados, os interessados enviaram justificativas e documentos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Evento 16.9 do TC 15707.989.18-2; evento 12.1 do TC 7909.989.20-4; e evento 14.1 do TC 8496.989.20-3.

<sup>2</sup> Eventos 55.1, 57.1, 117 e 122 do TC 15707.989.18-2; eventos 42 e 46 do TC 7909.989.20-4; e eventos 31 e 35.1 do TC 8496.989.20-3.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria**

TC 15707.989.18-2 TC 7909.989.20-4 TC 8496.989.20-3
---

Fl. 2

Instada a se manifestar, a d. Assessoria Técnica opinou pela irregularidade do contrato de gestão e do termo de prorrogação de prazo (TC 7909.989.20-4), por força do princípio da acessoriedade. No entanto, em relação ao 1º termo aditivo ao ajuste (TC 8496.989.20-3), opina pela regularidade<sup>3</sup>.

II – Examinada a instrução, o Ministério Público de Contas posiciona-se pela irregularidade do contrato de gestão e de todos os atos decorrentes.

III – De início, convém ressaltar que, de acordo com o artigo 1º da Lei nº 5.027/2015 do Município de Taubaté<sup>4</sup>, o CISAMU foi criado tendo como objetivo o desenvolvimento de *“ações e serviços na área de regulação das urgências, transporte de pacientes graves e atendimento pré-hospitalar móvel que estejam ligados à Política Nacional de Atenção às Urgências do SUS, entre outras ações atinentes à saúde”*. No entanto, a instrução revela que o consórcio intermunicipal simplesmente transferiu toda a responsabilidade pela operacionalização das atividades do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU ao Instituto Esperança<sup>5</sup>.

A questão que aqui se impõe é o fato de que, como o indigitado consórcio se confunde com sua própria atividade, ao transferir a execução dessas atividades a uma organização social, o CISAMU simplesmente abdicou da função para a qual foi criado, de modo que suas atribuições – contrariando-se, portanto, os motivos para sua constituição – passaram a se limitar ao gerenciamento do contrato de gestão (contrato, aliás, e como será visto adiante, impróprio, uma vez que inexistente, na situação concreta, instituição a ser gerenciada). Sobre a matéria, recorde-se de que a Segunda Câmara dessa egrégia Corte, em caso similar, julgou irregular contrato de gestão celebrado entre o Consórcio Regional de Saúde de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – CRESAMU e a organização Pró-

<sup>3</sup> Eventos 96.1 e 134.1 do TC 15707.989.18-2.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.taubate.sp.gov.br/anexos/leis/2015/5027.pdf>

<sup>5</sup> Evento 16.9, fls. 07, do TC 15707.989.18-2.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria

TC 15707.989.18-2  
TC 7909.989.20-4  
TC 8496.989.20-3

Fl. 3

Saúde, conforme trecho do r. voto condutor a seguir colacionado (TC 9529.989.15, sessão de 05/04/2022):

*O fato é que não há no presente caso nenhuma Entidade Gerenciada, mas apenas a transferência de gestão das atividades da unidade de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192 à Organização Social contratada.*

**Ocorre que tais atividades se confundem com as do próprio Consórcio, de forma que, ao transferi-las, o Consórcio se despe das próprias funções para as quais fora criado e passa a atuar como mero intermediário do gerenciamento do Contrato celebrado, ao arrepio da lei** (destaques acrescidos).

Nesse contexto, e sendo certo que a celebração de um contrato de gestão se consubstancia pela transferência do gerenciamento de determinada entidade (inicialmente gerida pelo Poder Público) para uma organização social, há de se destacar que, *in casu*, inexistente instituição gerenciada, de modo que, se fosse o caso de o consórcio intermunicipal recorrer a uma pessoa jurídica de direito privado para a execução de parcela dos serviços que compõem seu objeto estatutário, obviamente, para tanto, deveria ter promovido o necessário procedimento licitatório. Sob tais circunstâncias, aliás, é óbvio que toda a análise a seguir, sobre o contrato de gestão, deve levar em conta sua incompatibilidade com o objeto transferido para a organização social.

IV – Assim, também corrobora o juízo de irregularidade da matéria a inadequação do plano de trabalho proposto pela entidade beneficiária, haja vista a ausência de fixação dos limites e critérios para despesa, das metas a serem alcançadas e dos respectivos indicadores de desempenho, não havendo, portanto, “qualquer indicação do que, quantitativamente, deveria ser realizado pela contratada”<sup>6</sup>. Não bastasse isso, o plano de trabalho tampouco faz menção à aplicação dos recursos financeiros, omissão que evidencia a falta de aderência ao orçamento apresentado e à estimativa de custos. Quanto à deficiência da documentação apresentada, importa trazer à baila trecho do manual “Repasses Públicos ao Terceiro Setor”<sup>7</sup>, o qual estabelece como cláusulas essenciais à celebração do ajuste:

<sup>6</sup> Evento 16.9, fls. 11, do TC 15707.989.18-2.

<sup>7</sup> Repasses Públicos ao Terceiro Setor. TCE/SP: São Paulo, 2019, p. 50. Disponível em:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria**

TC 15707.989.18-2
TC 7909.989.20-4
TC 8496.989.20-3
Fl. 4

- especificação do programa de trabalho proposto pela entidade gerenciadora (OS), a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade; e,
- estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados envolvidos na execução do Contrato de Gestão.

À vista do exposto, forçoso reconhecer que a ausência de cláusulas essenciais e, portanto, imprescindíveis à formalização da avença comprometem o contrato de gestão em apreço e os atos dele decorrentes.

**V** – No que diz respeito à inexistência de justificativas que embasem os elevados valores elencados no contrato de gestão – diante da ausência de especificações quanto ao número de médicos, motoristas, ambulâncias, refeições e linhas telefônicas necessárias e quanto aos valores estimados para as despesas relativas a auditorias, contabilidade e departamento jurídico –, importa destacar que essa omissão não só viola os princípios da transparência e da evidenciação contábil como também constitui indício de superestimativa dos valores constantes da proposta técnica<sup>8</sup>.

De mais a mais, a ausência de detalhamento do objeto da avença e das atividades a serem executadas pela organização social indica possível direcionamento na escolha da contratada, uma vez que, embora houvesse seis entidades aptas à participação no certame, apenas uma manifestou interesse em participar do procedimento<sup>9</sup>.

**VI** – Soma-se às irregularidades supraditas a sonegação de documentos, tendo em vista que a Origem não encaminhou Plano de Trabalho constante do Anexo Técnico II, mesmo após requisição da Fiscalização, conduta que inviabiliza o pleno exercício

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/repasses%20públicos%202020.pdf>

<sup>8</sup> Evento 16.9, fls. 06, do TC 15707.989.18-2.

<sup>9</sup> Evento 16.9, fls. 10, do TC 15707.989.18-2.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
3ª Procuradoria**

TC 15707.989.18-2 TC 7909.989.20-4 TC 8496.989.20-3 Fl. 5
--

do controle externo e deve ensejar a aplicação de pena pecuniária, nos termos do artigo 104, V, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993<sup>10</sup>.

**VII** – Por fim, no tocante aos termos acessórios ao ajuste, diante da irregularidade da matéria principal é imperioso concluir pela incorreção desses instrumentos, por força do princípio da acessoriedade.

**VIII** – Nos termos do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela irregularidade do contrato de gestão firmado entre o Consórcio Intermunicipal do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência do Vale do Paraíba e Região Serrana – CISAMU e o Instituto Esperança, valoração que se estende aos dois termos aditivos em exame.

MPC, em 12 de dezembro de 2022.

**JOSÉ MENDES NETO**  
Procurador do Ministério Público de Contas

/53

<sup>10</sup> Evento 16.9, fls. 11, do TC 15707.989.18-2.