



PROCESSO:	00009624.989.18-2
CONTRATANTE:	▪ COORDENADORIA DE GESTAO DE CONTRATOS DE SERVICOS DE SAUDE - CGCSS - SECRETARIA DA SAUDE (CNPJ 46.374.500/0156-20)
ORGANIZ. SOCIAL:	▪ IRMANDADE DA SANTA CASA DE ANDRADINA (CNPJ 43.535.210/0001-97) ▪ ADVOGADO: (OAB/SP 92.057) / DATIANE MITSU RODRIGUES (OAB/SP 313.627)
GERENCIADA:	▪ AMBULATORIO MEDICO DE ESPECIALIDADES DE BOTUCATU - AME BOTUCATU - IRMANDADE DA SANTA CASA DE ANDRADINA (CNPJ 43.535.210/0011-69)
INTERESSADO(A):	▪ DAVID EVERSON UIP (CPF 791.037.668-53) ▪ ELIANA RADESCA ALVARES PEREIRA DE CARVALHO (CPF 041.667.488-74) ▪ FABIO ANTONIO OBICI (CPF 092.739.258-55)
ASSUNTO:	Contrato de Gestão - "Operacionalização da gestão e execução, pela CONTRATADA, das atividades e serviços de saúde no Ambulatório Médico de Especialidades de Botucatu - AME Botucatu".
EXERCÍCIO:	2018
INSTRUÇÃO POR:	UR-02
PROCESSO(S)	00016478.989.18-9, 00020906.989.18-1, 00001573.989.19-1,
DEPENDENTES(S):	00009520.989.19-5, 00010566.989.19-0, 00011345.989.19-8, 00014659.989.19-8, 00022077.989.19-2, 00000199.989.20-3

Em exame, Contrato de Gestão firmado entre a Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde – CGCSS da Secretaria da Saúde e a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Andradina, com vistas à operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Ambulatório Médico de Especialidades de Botucatu – AME Botucatu.

A Fiscalização, em seu diligente relatório, pormenorizou as impropriedades verificadas (evento 24.5).

Instados a se pronunciarem (evento 43), os interessados apresentaram as justificativas que entenderam adequadas (eventos 54 e 67).

A d. PFE manifestou-se pela regularidade da matéria (evento 86).

Vêm os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório.

Inicialmente, oportuno tecer algumas considerações sobre a celebração de ajustes para a prestação do serviço público de saúde.

Inobstante o reconhecimento de que as atividades de saúde não sejam privativas do Poder Público (conforme preveem a própria Constituição Federal, no art. 199, § 1º, e a Lei nº 8.080/90, ao disporem sobre a participação **complementar** das instituições privadas no SUS, mediante contrato de direito público ou convênio), o ponto merece especial atenção por parte desta Corte.

A saúde é, nos termos do art. 196 da Constituição, direito de todos e dever do Estado, o qual tem a obrigação de prestá-la diretamente, **admitindo-se a atuação da iniciativa privada apenas em caráter complementar**. Ou seja, mesmo que o art. 199, § 1º da Constituição Republicana permita a celebração de contrato ou convênio com particulares para a prestação do serviço de saúde, não se pode olvidar que a oficialização de tais ajustes apenas permanece nos limites constitucionais enquanto presente o seu caráter complementar. Em outras palavras, não se admite a utilização do dispositivo constitucional para validar eventual esvaziamento da prestação direta do serviço de saúde pelo Estado, por meio da transferência de recursos a particulares.

Reforçando a obrigação da prestação direta da saúde pelo Estado e evidenciando a natureza tão só complementar da participação privada, o art. 24 da Lei nº 8.080/90 apenas admite a utilização de recursos do SUS para a celebração de convênios ou contratos com a iniciativa privada, quando as disponibilidades do ente se mostrem insuficientes, *in verbis*:

Lei nº 8080/90, art. 24, Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Tratando do tema, Gilson Carvalho, em “Terceirização de ações e serviços de saúde: limites da licitude”, cita Lenir Santos, para quem:

“O poder público, na saúde, só deve contratar serviços de terceiro quando os seus

forem insuficientes para garantir a saúde da população. E o fato de ser possível a contratação de serviços de assistência à saúde de forma a complementar o serviço público não significa que o poder público deverá deixar de ter os seus próprios serviços de saúde para só adquiri-los de terceiros; tampouco que ele abra mão dos seus próprios serviços, extinguindo-os ou transferindo-os a terceira pessoa jurídica para executá-los.

Se extinguir serviço de saúde com o único objetivo de transferi-lo para o particular, haverá burla à Constituição e à Lei 8.080/90 (art. 24); se transferir o próprio serviço público para terceiro o gerenciar, estará abrindo mão de sua função pública, que é a de prestação de serviços de saúde. Como bem assevera Celso Antonio Bandeira de Mello, ao comentar a saúde e as OSs, que sendo a saúde um dever do Estado, essa circunstância o impede de se despedir dos correspondentes encargos de prestação pelo processo de transpassá-los a organizações sociais.
(g.n)

Como resta evidente, a possibilidade de celebração de ajustes com entidades sem fins lucrativos para a prestação do serviço de saúde não afasta o dever do Poder Público de buscar o aprimoramento e a expansão dos serviços próprios estatais, uma vez que não é dado ao ente público a possibilidade de abdicação de sua obrigação constitucional de promover diretamente o direito fundamental de acesso à saúde.

Na visão deste Órgão Ministerial, o primeiro problema se evidencia no chamamento público que precedeu a contratação. Neste ponto, verifica-se que foram desatendidos princípios importantes inerentes à atividade pública, haja vista a ausência de prévia publicação da especificação do período de implantação, atividades esperadas neste período e critérios a serem utilizados no julgamento das propostas, em inobservância à isonomia e, conseqüentemente, afetando a competitividade do processo, como apropriadamente aludido pelo setor de fiscalização.

Outro fator que granjeia alusão diz respeito a forma “genérica” de descrição dos quantitativos, não havendo detalhamento de serviços por especialidade/tipo, impossibilitando meticulosa avaliação das metas a serem atingidas, comprometendo a análise da efetividade e eficiência dos serviços prestados, indo de encontro aos preceitos constitucionais. Outrossim, a falta de demonstrativo e parecer técnico evidenciando a vantagem econômica com a terceirização da atividade, em contraposição à prestação direta pelo Estado, afronta o axioma da economicidade, que deve, austeramente, ser observado nas contratações celebradas pela Administração Pública.

Ilustrativamente, destacam-se-se excertos do “Manual de Repasses Públicos ao Terceiro Setor” elaborado pela E. Corte de Contas, que reforçam o supracitado:

“Na elaboração do Contrato de Gestão, além da observação dos princípios constitucionais, devem ser obedecidos os seguintes preceitos:

- 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; [...]*” (g.n)

“O resultado final da execução do Contrato de Gestão é o elemento que define o

cumprimento ou não do programa de governo para a respectiva área e, portanto, comprova ou não o acerto da decisão de o Administrador Público terceirizar as atividades e o emprego adequado dos recursos públicos repassados. Portanto, a medição correta desse resultado é fundamental na avaliação da execução do Contrato de Gestão. Para tanto, a legislação prevê medições por meio de indicadores de qualidade e produtividade, a partir de critérios objetivos de avaliação de desempenho que atestem a realização das metas previstas, compatíveis com as existentes no Plano Plurianual da contratante para a respectiva área ou atividade e o desempenho da entidade gerenciadora (OS). É muito importante, também, que o Contrato de Gestão preveja procedimentos para análise periódica da realização das metas e determinação das causas de seus desvios, o que deve resultar em providências gerenciais e/ou administrativas visando correções e adequações.”

“A contratação de entidade do Terceiro Setor para gerenciar e/ou executar uma atividade pública mediante Contrato de Gestão deve ser decisão solidamente fundamentada do Administrador Público, justificando formalmente a opção de realizá-la por meio de terceiros em vez de fomentá-la por ação governamental. A documentação que demonstra e comprova essa justificativa deve compor adequadamente o processo de contratação. A terceirização de atividades públicas sempre reduz o nível de controle direto do uso dos recursos públicos, uma vez que a entidade privada contratada não está sujeita a todas as normas e regulamentos impostos à Administração Pública.” (g.n)

No tocante aos demais achados constantes na conclusão do relatório da fiscalização, os esclarecimentos ofertados não afastaram as irregularidades apontadas, reforçando, assim, a irregularidade da matéria.

Diante de todo o exposto, em concordância com os apontamentos da diligente Fiscalização, opina este Ministério Público de Contas pela IRREGULARIDADE da matéria em exame.

É o parecer.

São Paulo, 19 de março de 2020.

RENATA CONSTANTE CESTARI
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

MPC-56

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA CONSTANTE CESTARI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-CE8C-J7CI-6PYR-89XO