



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

MPC.SP - 8ª Procuradoria
(11) 3292-4302 - www.mpc.sp.gov.br



PROCESSO:	00019673.989.20-8
CONTRATANTE:	▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARE PAULISTA (CNPJ 45.279.643/0001-54) ▪ ADVOGADO: ANDERSON MOISES SERRANO (OAB/SP 210.273)
ORGANIZ. SOCIAL:	▪ INSTITUTO VALE SAUDE - IVS (CNPJ 15.246.363/0001-89)
GERENCIADA:	▪ UNIDADES DE SAUDE DO MUNICIPIO DE NAZARE PAULISTA
INTERESSADO(A):	▪ CANDIDO MURILO PINHEIRO RAMOS (CPF 281.982.998-82)
ASSUNTO:	Contrato 061/2020. Objeto: Gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde na área de atendimento hospitalar, regulação médica das urgências no serviço de atendimento ambulatorial e de urgência a ser prestado no Hospital Municipal Vereador Germano José de Faria, no município de Nazaré Paulista/SP
EXERCÍCIO:	2020
INSTRUÇÃO POR:	UR-07
PROCESSO(S)	00022630.989.20-0
DEPENDENTES(S):	

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Em exame o Contrato de Gestão nº 061/2020 celebrado, **em caráter emergencial**, pela Prefeitura Municipal de Nazaré Paulista com a organização social Instituto Vale Saúde (I.V.S.), em 25/06/2020, com o objetivo de contratar o gerenciamento, operacionalização e execução de atividades e serviços de saúde na área de atendimento ambulatorial e de urgência a ser prestado no Hospital Municipal Vereador Germano José de Faria. Quanto à vigência do ajuste, fixou-se prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com previsão de término em 23/12/2020. Saliente-se que o contrato poderá ser rescindido automaticamente quando concluído o chamamento público em andamento (Processo Administrativo 1444/2019). Inicialmente, o valor estimado da contratação foi de R\$ 2.914.080,00 (evento 1.1).

Em suas conclusões, a Fiscalização competente, Unidade Regional de São José dos Campos (UR-07), destacou alguns apontamentos (evento 20.3, fls. 10 e 11), na seguinte conformidade:

- a) *Proposta técnica apresentada sem os requisitos mínimos exigidos pelo art. 146, VI, das Instruções 02/2016;*
- b) *Falta de comprovação documental que demonstre que a escolha da contratada foi a mais eficiente para a Administração Pública;*
- c) *Ausência de proposta de plano de trabalho por parte da OS, indo de encontro ao prescrito no art. 7º, I, da Lei nº 9637/98 e art. 9º, I, da Lei 1159/15;*
- d) *Ausência de demonstrativo e parecer técnico evidenciando que o Contrato de Gestão representa a vantagem econômica para a Administração, em ofensa ao art. 8º caput LC 846/98, art. 7º caput da Lei 9637/98, art. 9º caput da Lei 1159/15;*
- e) *Ausência de cláusula contratual que imponha os critérios de remuneração dos dirigentes – art. 7º, II, da Lei nº 9637/98 e art. 9º, II, da Lei 1159/15;*
- f) *Impropriedade contratual ao não limitar ou impedir de forma clara a subcontratação de serviços da atividade fim do objeto contratual, denotando burla ao inciso II do artigo 37 da Constituição Federal;*
- g) *Ausência de obrigação de apresentação de documentos que comprovem a despesa realizada no período por ocasião das prestações de contas mensais;*
- h) *Ausência de número patrimonial dos bens cedido pela prefeitura para operacionalização do contrato de gestão em detrimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no art. 37, caput, da CF;*
- i) *Previsão de pagamento integral do valor estimado mensal, mesmo que a organização não atinja 100% das metas qualitativas e quantitativas previstas, denotando ausência de eficiência, em detrimento do princípio constitucional do art. 37, caput, da CF*

j) Falha na supressão dos déficits no quadro de pessoal anteriormente apurado, contrariando o art. 196 da CF.

Garantido o contraditório e a ampla defesa, as partes apresentaram os documentos e justificativas considerados pertinentes (evento 43).

Vieram os autos ao MPC, para manifestação como custos legis.

É o breve relatório.

Preliminarmente, oportuno que sejam tecidas algumas considerações a respeito dos ajustes celebrados cujo objeto consista na prestação do serviço público de saúde.

Consoante o art. 199, §1º, da Magna Carta e a Lei Federal nº 8.080/1990, as instituições privadas poderão atuar, **de forma complementar**, junto ao Sistema Único de Saúde (SUS) mediante contrato de direito público ou convênio. Inobstante o reconhecimento de que tais atividades de saúde não sejam privativas do Poder Público, o assunto é merecedor de atenção especial por parte desta Corte de Contas.

Isso porque 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. Logo, ainda que o art. 199, § 1º da CF permita a celebração de contrato ou convênio com particulares, não se pode olvidar que a celebração 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 que se dê um ar de legalidade a 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 Federal nº 8.080/1990 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*:

Artigo 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.

Como fica evidente, a possibilidade da celebração de ajustes com entidades sem fins lucrativos para a prestação do serviço de saúde não exoneram 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.

No mérito, este *Parquet* de Contas entende que determinados desacertos, alguns anteriores à celebração do Contrato de Gestão em epígrafe, macularam a contratação emergencial em exame.

Primeiramente, vislumbram-se desacertos atinentes à proposta técnica e à comprovação da vantajosidade da oferta da Entidade I.V.S. (**itens a e b**). Tanto a autoridade competente como a Organização Social não aprovaram previamente a proposta técnica, contrariando o art. 146, VI, da Instrução nº 02/2016^[1]. Registre-se que a conduta da Administração pode trazer prejuízos para a eficácia e efetividade do ajuste.

Ademais, a Municipalidade falhou em não exigir informações suficientemente detalhadas para justificar o racional de custo mensal proposto pela contratada, R\$ 485.680,00, criando um ambiente favorável aos aditamentos e aos reajustes. Oportuno ressaltar que, além de não fundamentar com fatos e dados objetivos, a contratada utilizou argumentos subjetivos na proposta apresentada: “[...] de acordo com a **experiência adquirida na execução do trabalho em questão, encaminhando a V.Sa. orçamento para apreciação [...]**” (evento 1.7). Logo, não houve demonstração cabal da economicidade e vantajosidade da contratação em exame.

A despeito das justificativas apresentadas pela Origem, essas não foram capazes de afastar os desacertos apontados. O Ente Municipal alega que a contratação emergencial fez-se necessária para não suspender os serviços prestados por outra entidade que manifestou interesse em não prorrogar o Contrato de Gestão firmado anteriormente. Aduz ainda, que as entidades consultadas elaboraram as respectivas propostas com base no termo de referência utilizado no chamamento anterior (evento 43.1).

Portanto, a atuação da Administração Municipal representa descumprimento das determinações contidas na Instrução nº 02/2016 desta Corte de Contas, assim como violação dos princípios da economicidade e eficiência. Saliente-se que os desacertos sobreditos podem demonstrar a existência de deficiências no sistema de planejamento municipal e, por isso, esforços devem ser direcionados na correção dessas imperfeições.

Outro desacerto diz respeito à ausência de cláusula contratual que imponha critérios de remuneração dos dirigentes, em descumprimento do art. 7º, II, da Lei Federal nº 9.637/1998 e art. 9º, II, da Lei Municipal nº 1.159/2015^[2] (**item e**).

A Origem justifica que o limite encontra-se disposto no Anexo I do Termo de Referência, parte integrante do Contrato de Gestão, segundo o qual os valores praticados devem ser compatíveis com os níveis de remuneração no mercado para pagamentos

de salários e de vantagens de qualquer natureza a dirigentes e funcionários da Unidade Hospitalar (evento 43.1).

No entanto, tais justificativas não são capazes de afastar a irregularidade, visto que o critério utilizado carece de objetividade. Como não houve a definição de controles específicos ou um teto remuneratório claro, os valores pagos aos dirigentes poderão ser estabelecidos ao bel-prazer da contratada, em notório descumprimento do princípio da economicidade. Desse modo, é imperioso que a Administração Municipal seja mais cautelosa na definição das cláusulas contratuais que versem sobre a remuneração dos dirigentes das O.S. contratadas, estabelecendo tetos remuneratórios objetivos a fim de coibir a malversação dos recursos públicos com salários desarrazoados.

Prosseguindo na análise da matéria, outra falha observada consiste na previsão de pagamento integral do valor estimado mensal, ainda que as metas qualitativas e quantitativas previstas não sejam cumpridas, em violação do princípio da eficiência, consoante art. 37, caput, da CF[3] (item i). Os critérios estabelecidos estimulam o desempenho mediano da contratada, visto que a entrega de 85% das metas quantitativas pactuadas proporcionam 100% do valor mensal acordado, ou seja, haverá uma bonificação de 15% pelo não atingimento das metas estabelecidas. Quanto às metas qualitativas, a entrega de pelo menos 95% também garante o recebimento integral dos recursos previstos.

As justificativas apresentadas não alteraram o caráter antieconômico dessas cláusulas contratuais (evento 43.1).

Nota-se que a metodologia adotada pode acarretar em dispêndios por serviços não executados pela Contratada. A definição de valores a serem pagos de forma desproporcional às faixas de execução dos serviços **pode representar prejuízo ao erário**, visto que a Administração Estadual poderá remunerar a contratada por atividades não executadas. Portanto, a Administração Municipal deve envidar esforços na correção dessas disparidades entre execução das metas e o valor a ser repassado.

Finalmente, quanto à ausência do número patrimonial dos bens cedidos pela Prefeitura (item h), o MPC entende apropriado o acompanhamento das medidas saneadoras anunciadas durante o acompanhamento da gestão contratual (evento 43.1, fl. 04).

Com efeito, ante as ponderações retro descritas, o *Parquet* de Contas pugna pela **IRREGULARIDADE** do contrato de gestão em exame.

É o parecer.

São Paulo, 25 de novembro de 2020.

RENATA CONSTANTE CESTARI

Procuradora do Ministério Público de Contas

/62

[1] Instrução SDG nº 02/2016: Art. 146. Para fins de fiscalização e apreciação dos ajustes selecionados via sistema eletrônico, os órgãos e entidades públicos mencionados no art. 145 atuarão neste Tribunal, por meio do Sistema e-TCESP, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis do recebimento da requisição emitida pela Fiscalização, os seguintes documentos: VI - proposta técnica e orçamentária aprovada pela autoridade competente e pelo Conselho de Administração da OS, com cronograma atualizado e programa de investimentos.

[2] Lei Federal nº 9.637/1998: Art. 7º - Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos: II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Lei Municipal nº 1.159/2015: art. 9º - Na elaboração do Contrato de Gestão, devem ser observados os Princípios da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade, da Economicidade, da Eficiência e, também, os seguintes preceitos: II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das Organizações Sociais, no exercício de suas funções.

[3] CF 88: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPDeContas_SP



mpc_sp



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-UCLK-96W4-6TEW-7FYT