



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

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



PROCESSO: 00020128.989.19-1
CONTRATANTE:

- COORDENADORIA DE GESTAO DE CONTRATOS DE SERVICOS DE SAUDE - CGCSS - SECRETARIA DA SAUDE (CNPJ 46.374.500/0156-20)

ORGANIZ. SOCIAL:

- SERVICO SOCIAL DA CONSTRUCAO CIVIL DO ESTADO DE SAO PAULO - SECONCI-SP (CNPJ 61.687.356/0001-30)

GERENCIADA:

- AMBULATORIO MEDICO DE ESPECIALIDADES DR GERALDO PAULO BOURROUL - AME CONSOLACAO - SECONCI-SP (CNPJ 61.687.356/0035-89)

INTERESSADO(A):

- HARUO ISHIKAWA (CPF 866.238.938-49)
- JOSE HENRIQUE GERMANN FERREIRA (CPF 672.438.518-00)
- DANILO CESAR FIORE (CPF 345.074.868-82)

ASSUNTO: Contrato de Gestão - Operacionalização da gestão e execução, pela CONTRATADA, das atividades e serviços de saúde no AMBULATORIO MEDICO DE ESPECIALIDADES "DR. GERALDO DE PAULO BOURROUL" - CONSOLAÇÃO.
EXERCÍCIO: 2019
INSTRUÇÃO POR: DF-10
PROCESSO(S) DEPENDENTES(S): 00002246.989.20-6, 00011170.989.20-6, 00012888.989.20-9, 00016170.989.20-6, 00020534.989.20-7, 00000066.989.21-1

PROCESSO: 00012888.989.20-9
CONTRATANTE:

- COORDENADORIA DE GESTAO DE CONTRATOS DE SERVICOS DE SAUDE - CGCSS - SECRETARIA DA SAUDE (CNPJ 46.374.500/0156-20)
 - ADVOGADO:** PIETRO DE OLIVEIRA SIDOTI (OAB/SP 221.730)

ORGANIZ. SOCIAL:

- SERVICO SOCIAL DA CONSTRUCAO CIVIL DO ESTADO DE SAO PAULO - SECONCI-SP (CNPJ 61.687.356/0001-30)

GERENCIADA:

- AMBULATORIO MEDICO DE ESPECIALIDADES DR GERALDO PAULO BOURROUL - AME CONSOLACAO - SECONCI-SP (CNPJ 61.687.356/0035-89)

INTERESSADO(A):

- HARUO ISHIKAWA (CPF 866.238.938-49)
- JOSE HENRIQUE GERMANN FERREIRA (CPF 672.438.518-00)
- DANILO CESAR FIORE (CPF 345.074.868-82)
- EDUARDO RIBEIRO ADRIANO (CPF 183.390.998-41)

ASSUNTO: Termo de Aditamento nº 02/2020 ao Contrato de Gestão - Repasse de recurso de custeio para o Projeto Especial "Medcasa", entrega de medicamento em domicílio nos meses de maio a outubro de 2020, no Ambulatório Médico de Especialidades "Dr. Geraldo de Paulo Bourroul" - Consolação, como ação emergencial para o enfrentamento da pandemia do COVID-19.
EXERCÍCIO: 2020
INSTRUÇÃO POR: DF-10
PROCESSO PRINCIPAL: 20128.989.19-1

PROCESSO: 00000066.989.21-1
CONTRATANTE:

- COORDENADORIA DE GESTAO DE CONTRATOS DE SERVICOS DE SAUDE - CGCSS - SECRETARIA DA SAUDE (CNPJ 46.374.500/0156-20)

ORGANIZ. SOCIAL:

- SERVICO SOCIAL DA CONSTRUCAO CIVIL DO ESTADO DE SAO PAULO - SECONCI-SP (CNPJ 61.687.356/0001-30)
 - ADVOGADO:** PIETRO DE OLIVEIRA SIDOTI (OAB/SP 221.730)

GERENCIADA:

- AMBULATORIO MEDICO DE ESPECIALIDADES DR GERALDO PAULO BOURROUL - AME CONSOLACAO - SECONCI-SP (CNPJ 61.687.356/0035-89)

INTERESSADO(A):

- HARUO ISHIKAWA (CPF 866.238.938-49)
- DANILO CESAR FIORE (CPF 345.074.868-82)
- JEANCARLO GORINCHTEYN (CPF 111.746.368-07)
- EDUARDO RIBEIRO ADRIANO (CPF 183.390.998-41)

ASSUNTO: Alterações de cláusulas do Contrato de Gestão celebrado em 10/09/2019, bem como a operacionalização da gestão e execução, pela CONTRATADA, das atividades e serviços de saúde, no AMBULATORIO MEDICO DE ESPECIALIDADES "DR. GERALDO DE PAULO BOURROUL" - CONSOLAÇÃO, no exercício de 2021
EXERCÍCIO: 2021
INSTRUÇÃO POR: DF-10
PROCESSO: 20128.989.19-1

PRINCIPAL:

Trata-se de exame da dispensa de licitação e do contrato de gestão (eTC-20128.989.19), bem como do termo aditivo nº 02/20 (eTC-12888.989.20) e aditamento nº 01/21 (eTC-66.989.21), celebrados entre a Secretaria de Estado de Saúde e o Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo – SECONCI-SP, para fins de operacionalização da gestão e execução, pela contratada, das atividades e serviços de saúde no ambulatório médico de especialidades "Dr. Geraldo De Paulo Bourroul" – AME CONSOLAÇÃO.

No tocante ao contrato de gestão, a diligente Fiscalização, em seu bem elaborado relatório, destacou as seguintes ocorrências: TC-20128.989.19-1, evento 21.2:

1. Ausência de estipulação de estudo de custos para o estabelecimento de metas e de orçamento pela Secretaria de Estado da Saúde;
2. Ausência de detalhamento de custos na planilha de orçamento elaborado pela contratada; e
3. Ausência de demonstração da vantajosidade acerca da eficiência, efetividade e economicidade dos serviços contratados comparativamente à prestação direta dos mesmos serviços pelo Estado.

No que tange ao termo aditivo nº 02/20, a fiscalização anotou a boa ordem formal, não sendo constatada nenhuma ocorrência digna de nota (evento 14 do eTC-12888.989.20).

Em relação ao termo de aditamento nº 01/21, a fiscalização apontou na conclusão de seu relatório que a memória de cálculo não indica os custos unitários e globais que compõe a aplicação dos recursos, apresentando despesas em rubricas genéricas com valores reduzidos a zero (evento 18 do eTC-66.989.21-1).

Oportunizado o contraditório e a ampla defesa, a Secretaria de Saúde apresentou as justificativas e documentos julgados pertinentes (TC-20128.989.19-1, evento 36, eTC-12888.989.20, evento 36 e TC-66.989.21-1, evento 45).

Instada, a douta Assessoria Técnica – setor de economia, após percuente análise do acrescido, constatou que a Secretaria não demonstrou, em sua justificativa, que realizou prévio estudo de custos para a estipulação das metas e do orçamento, no intuito de analisar a compatibilidade do orçamento da entidade com os preços de mercado, e, conseqüentemente, a economicidade da proposta. Quanto à falta de orçamento detalhado, a Secretaria afirmou que o ambulatório médico é custeado mediante orçamentação global, recebe um dispêndio mensal fixo para custeio de suas despesas e deve cumprir as metas de produção assistencial e de qualidade, sob pena de desconto nos valores a serem repassados, e que não se trata de um modelo de remuneração por despesa efetuada. Entendeu que a falta de demonstração dos custos unitários e globais de cada serviço prestado inviabiliza a verificação da compatibilidade destes custos com os de outras entidades do mesmo setor, impedindo a comprovação da vantajosidade e da economicidade do ajuste. Destacou o trecho de decisão proferida no processo de análise do Contrato de Gestão anterior supracitado (TC-42650/026/14), em que se entendeu inconcebível a falta de transparência sobre os custos dos serviços prestados na área da saúde, conforme trecho:

2.9. Nestas condições, é inconcebível a falta de transparência sobre os custos dos serviços prestados na área da saúde, especialmente quando estão sendo substancialmente realizados por terceiros, ainda que sem finalidade lucrativa, fato que revela inobservância aos preceitos das ações planejadas e transparentes, em consonância com os ditames do §1º, art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. (TC-042650/026/14, Decisão de 11/06/2019, Segunda Câmara, Rel. Dims Ramalho)

Entendeu que a mera previsão legal da celebração de Contrato de Gestão e a não exigência, pelas Instruções TCESP, da apresentação de tal comparativo não permitem que a Administração Pública celebre parcerias com entidades privadas sem a garantia e a comprovação transparente de que esta é a melhor alternativa de uso do recurso público. Por fim, anotou que as falhas relativas à ausência de estudos e de detalhamento dos custos, mesmo após defesa apresentada pela Origem, impede a verificação da economicidade do ajuste. Assim, sob a ótica estritamente econômico-financeira, opinou pela irregularidade do Contrato de Gestão em exame – evento 63 do eTC-20128.989.19.

Em relação ao termo aditivo nº 01/21, a ATJ Econômica, após detida verificação do acrescido, anotou que embora possam ser aceitas as justificativas para redução do valor de repasse, não eliminam a impropriedade apontada pela fiscalização, quanto à ausência de informações dos custos unitários e globais na planilha de orçamento presente no evento 1.4 – Memória de Cálculo, a qual, por sua vez, se limita a apresentar as despesas em rubricas genéricas com valores reduzidos a zero, não sendo possível, conforme obtemperado pela instrução, analisar a adequação e a compatibilidade dos valores apresentados do cronograma orçamentário financeiro, em desatendimento ao artigo 134, II, "c" das Instruções 01/2020 e ao princípio da eficiência, art. 37 da Constituição Federal. Nessas condições, estritamente sob os aspectos econômicos, à vista dos elementos que instruíram os autos, e considerando ainda a impropriedade verificada na inicial, em respeito ao princípio da acessoriedade, concluiu pela irregularidade do termo aditivo em análise – evento 69 do eTC-66.989.21.

A PFE opinou pela regularidade do contrato de gestão e dos subsequentes termos aditivos (TC-20128.989.19-1, eventos 40 e 76; TC-66.989.21-1, eventos 50 e 82; e TC-12888.989.20-9, evento 52.1).

É o necessário relatório.

A transferência do gerenciamento de serviços de saúde para organizações sociais deve estar fundamentada em estudo detalhado que demonstre ser essa a melhor opção, além de exigir avaliação precisa dos custos dos serviços e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim de planilha detalhada com a estimativa de custos da execução dos serviços pactuados entre os convenientes, os quais devem compor o respectivo processo administrativo, o que não ocorreu.

O próprio defendente salienta que: "*documento assinado pelo gerente médico do SECONCI não se trata de demonstrativo de custos e sim da pormenorização do importe que a entidade entende necessário para custeio da unidade, documento que integra o plano operacional apresentado oportunamente pelo SECONCI*", o que significa dizer que não havia e não há, até a presente data, discriminação dos custos envolvidos no plano de trabalho, o que dá guarida ao apontado pela fiscalização.

A ausência de critérios objetivos para aferir se as metas foram alcançadas e os resultados atingidos acabam por prejudicar a fiscalização da execução do contrato de gestão em exame. Se não há como definir as metas e não existem critérios para mensurar seu cumprimento, não há como atestar a comprovação da economicidade de tal ajuste, que deve ser associada à eficiência maximizada na execução, de modo a garantir a efetividade da avaliação dos resultados alcançados.

Bem é de se ver que o parágrafo único do artigo 16 da Lei 4.320, de 1964, estabelece como inequívoca condição para os repasses públicos ao terceiro setor a demonstração da vantagem econômica para o órgão público e sua mensuração em unidades de valor que permitam avaliar a eficiência em paradigmas mínimos previamente fixados, não sendo possível estipular critérios subjetivos para mensurar as metas alcançadas. A ausência de parâmetros que possibilitem a correta análise dos valores unitários ou totais do contrato de gestão, avaliada em unidades de custo, bem como a correlação dos preços/saldo mensal de pagamentos realizados conforme as efetivas quantidades de atendimentos realizados, serviços prestados, profissionais da saúde, de fato, diariamente disponíveis e em serviço na execução do contrato de gestão pela organização social, de manutenção e de investimento, prejudica sua análise.

O mesmo ocorre com o aditamento nº 01/21. Conforme constatado pela diligente fiscalização, a memória de cálculo não indica os custos unitários e globais que compõe a aplicação dos recursos, apresentando as despesas em rubricas genéricas com valores reduzidos a zero, prejudicando a verificação da sua composição em termos quantitativos e de custos unitários, bem assim da avaliação quanto à consistência do valor pactuado.

Neste ponto, destaque-se, que nos autos do processo “eTC-1624.989.19”, a E. 2ª Câmara, em sessão de 03 de setembro de 2019, decidiu julgar regular o Contrato de Gestão nº: 001.0500.000018/2018, sem prejuízo da observância, pela Administração, da recomendação constante do corpo do voto do Relator, qual seja: Os esclarecimentos apresentados pela origem justificam a contento a composição dos custos orçamentários, de modo que a falha apontada pela fiscalização possa ser relevada, o que não desonera, contudo, o Órgão Público de apresentar de forma expressa, nos próximos ajustes da espécie, os valores unitários de cada uma das atividades realizadas, propiciando a necessária transparência e facilitando o controle dos atos praticados. (g.n.)

Como se vê, ausência de detalhamento do custo unitários de cada procedimento, prejudica a verificação das metas pactuadas e os resultados obtidos, maculando o aditivo em exame. Se não consta do termo em exame os critérios para mensurar seu cumprimento, bem assim o detalhamento dos valores pactuados, não há como atestar a comprovação da economicidade de tal ajuste. Neste sentido, a ausência de parâmetros que possibilitem a correta análise dos valores unitários ou totais do termo aditivo em exame, avaliada em unidades de custo, prejudica sua análise e enseja a irregularidade da matéria.

Quanto ao termo aditivo nº 02/20, conquanto a fiscalização não tenha anotado ocorrência digna de nota, considerando-se as irregularidades constatadas no contrato de gestão, o fato é que o termo aditivo dele decorrente, não merece melhor sorte, uma vez que estão intrinsecamente conexos em face do princípio da acessoriedade, previsto no art. 184 do Código Civil e aplicável ao caso à luz do art. 54 da Lei Federal n. 8.666/93. É cediço que o princípio da acessoriedade é contundente ao estabelecer que o acessório segue a sorte do principal. No caso em tela, o julgamento pela irregularidade da licitação e do contrato, viciou todos os demais atos posteriores, no caso os termos aditivos tratados nos eTC's - 1267.989.18, 56.989.19 e 63.989.19, bem como o acompanhamento da execução contratual tratado no eTC-7073.989.17.

Como ensina José dos Santos Carvalho Filho, a invalidação do ato implica “o desfazimento de todas as relações jurídicas que se originaram do ato inválido, com o que as partes que nelas figuraram hão de retornar ao *status quo ante*”.

A invalidação deve ser destacada e gera efeitos *ex tunc*, já que, nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, “*fulmina o que já ocorreu, no sentido de que se negam hoje os efeitos de ontem*”.

Com efeito, ante as ponderações retro descritas, somadas ao entendimento da ATJ Econômica, o Ministério Público de Contas pugna pela **irregularidade** da dispensa de licitação e do contrato de gestão, bem como dos subsequentes termos aditivos em exame, com a consequente aplicação de multa aos responsáveis.

É o parecer.

São Paulo, 20 de agosto de 2021.

RENATA CONSTANTE CESTARI
Procuradora do Ministério Público de Contas

MPC 59/04