



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 03/06/14

32 TC-031402/026/11

Órgão Público Concessor: Secretaria de Estado da Saúde.

Organização Social: Associação Beneficente Casa de Saúde Santa Marcelina.

Entidade(s) Gerenciada(s): Ambulatório Médico de Especialidades da Zona Leste.

Responsável(is): Luiz Roberto Barradas Barata (à época), Nilson Ferraz Paschoa e Rosane Ghedin.

Assunto: Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Josue Romero, publicada(s) no D.O.E. de 12-07-12.

Exercício: 2010.

Valor: R\$19.122.225,25.

Advogado(s): Lilian Hernandez Barbieri, Eliza Yukie Inakake e outros.

Procurador(es) da Fazenda: Evelyn Moraes de Oliveira e Cristina Freitas Cavezale .

Fiscalizada por: GDF-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-1 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em exame, prestação de contas da importância de **R\$ 19.122.225,25**, repassada pela **Secretaria de Estado da Saúde – Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde – CGCSS à Associação Beneficente Casa de Saúde Santa Marcelina** no exercício de 2010, com base no Contrato de Gestão nº 01/2007, visando à operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde no Ambulatório Estadual de Especialidades Médicas da Zona Leste.

1.2. À análise da documentação acostada aos autos, **4ª Diretoria de Fiscalização** apontou o quanto segue:

1 - PELA SECRETARIA DA SAÚDE:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- Os relatórios trimestrais referentes ao cumprimento de metas que acompanham o processo de prestação de contas foram elaborados abrangendo a totalidade das entidades gerenciadas, em detrimento da análise específica de cada entidade;
- O Parecer Conclusivo do Poder Público atesta a prestação de contas total pela Organização Social, assegurando o cumprimento das cláusulas pactuadas. No entanto, não deixou demonstrado se a execução dos serviços pela Entidade Gerenciada foram mais econômicos do que se fossem executados pelo próprio Estado;

2 – PELA ORGANIZAÇÃO SOCIAL E ENTIDADE GERENCIADA:

- A Organização Social aplicou na Entidade Gerenciada importância superior à soma das receitas, mantendo um desequilíbrio financeiro que persiste desde o exercício anterior;
- Despesa indevida com a contratação de empresas para terceirização de serviços médicos, atividade-fim da Entidade, em ofensa aos termos do Contrato de Gestão;
- A despesa de pessoal corrigida, para considerar os valores gastos na prestação de serviços médicos, equivale a 73,8% das despesas da Entidade, excedendo, assim, o limite para despesa com pessoal, que é de 70%;
- O documento apresentado como Plano de Cargos e Salários não se caracteriza completamente como tal, pois dele não constam elementos como a descrição de cada cargo existente, faixas salariais, faixas e classes para progressão/promoção e critérios objetivos para progressão/promoção.

1.3. Notificados os interessados, a **Secretaria de Estado da Saúde** manifestou-se às fls. 71/76.

Sustentou, inicialmente, que a Lei Complementar nº 846/98 não dispõe sobre a forma, conteúdo e procedimento a ser observado quando da elaboração do relatório de atividades, e, e embora tal documento faça referência a diversos estabelecimentos hospitalares, as unidades são individualmente analisadas, com lançamento de dados de cada uma, avaliados por meio de gráficos e relatórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Prosseguindo, afirmou que os relatórios de atividade são formulados de acordo com as orientações e recomendações da Comissão de Avaliação e Regras da PROHASA, não tendo havido qualquer prejuízo ao erário.

Juntou ao Parecer Conclusivo artigo da RAS – Revista de administração Hospitalar em Saúde, objetivando demonstrar a economicidade obtida, tanto em relação à política econômica quanto à eficácia, qualidade e produtividade do modelo.

Ao final, pugnou pela regularidade da matéria.

Por sua vez, a **Casa de Saúde Santa Marcelina** informou que o Ambulatório realiza diagnósticos e tratamentos ambulatoriais de alta complexidade, demandando salários diferenciados e insumos de alto custo.

Esclareceu ainda que, a cada exercício, é realizada uma estimativa de despesa para atender à demanda, mas o ponto de equilíbrio é dificultado pelo aumento progressivo das patologias e evolução dos insumos. O cenário deficitário, entretanto, vem diminuindo progressivamente, tanto que no exercício de 2011 houve superávit.

Quanto à contratação de pessoas jurídicas para terceirização de serviços médicos, defende não haver proibição contratual nesse sentido, e que a contratação de médicos especialistas para atendimento ambulatorial é difícil.

Já em relação ao limite de 70% para gasto com pessoal, considera-o alheio à realidade, considerando o grau de especialização dos médicos.

No que diz respeito ao Plano de Cargos e Salários, sustentou que devem seguir os padrões da Instituição, conforme documentos que anexou aos autos juntamente com os esclarecimentos.

1.4. Assessoria Técnica opinou, sob os aspectos econômico-financeiros, pela **regularidade** da prestação de contas, ao argumento de que, embora deficitário o resultado do exercício, com reflexos negativos na situação financeira da Entidade gerenciada, na ordem de R\$ 449.584,22, a ocorrência pode ser relevada ante a considerável redução do déficit em 2010, e do noticiado superávit de R\$ 1.409.719,46, obtido em 2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Considerou, ainda, em boa ordem os demonstrativos contábeis, registrando que os resultados econômico-financeiros são compatíveis com a produção realizada.

1.5. No mesmo sentido posicionou-se a **D. Procuradoria da Fazenda do Estado**.

É o relatório.



2. VOTO

2.1. As defesas apresentadas por ambas as partes não conseguiram elidir a totalidade das falhas aventadas na instrução da matéria.

2.2. Com efeito, o Demonstrativo das Despesas de fls. 10 do Anexo I evidencia que, somente com serviços de terceiros, foi despendida a significativa importância de R\$ 9.784.253,31, ou seja, mais de 51% da receita obtida e aproximadamente 49,59% do total da despesa.

Entre as contratadas, constam diversas empresas, com fins lucrativos, prestadoras de serviços médicos, relacionadas nos Balancetes da Entidade, juntados a partir de fls. 30 do Anexo I.

Aliás, não poderia ser diferente, já que **não consta sequer um médico no Quadro de Cargos e Salários do AME gerenciado**, como se extrai de fls. 155/157 e 171/175 do Anexo I.

Não ignoro a notória dificuldade, verificada em todo o país, de se contratar profissionais da medicina pelo Poder Público, tampouco as medidas que vêm sendo adotadas para suprir a demanda, como a Campanha Mais Médicos do Governo Federal.

Contudo, a forma como a Secretaria da Saúde procedeu, no caso em tela, não se mostra a mais adequada a resolver a questão, seja porque configura quarteirização de atividades-fim, essenciais, do Contrato de Gestão, que deveriam, portanto, ser prestados pela própria Entidade, seja porque descaracteriza a natureza do ajuste firmado.

De fato, o Anexo Técnico I ao Termo Aditivo de Reti-Ratificação ao Contrato de Gestão estabelece que a Contratada **“atenderá com seus recursos humanos e técnicos aos usuários do SUS – Sistema Único de Saúde, oferecendo, segundo o grau de complexidade de sua assistência e sua capacidade operacional, os serviços de saúde que se enquadrem nas modalidades abaixo descritas, conforme sua tipologia (unidade hospitalar, exclusivamente ambulatorial, ou outros)”** (grifei – fls. 15 do Anexo I).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Além disso, o artigo 5º da Lei nº 9.637/98 dispõe que o contrato de gestão consiste no *“instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º”,* entre as quais a de saúde.

Por sua vez, o artigo 24 da Lei nº 8.080/90, que trata das *“condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”,* assim preceitua acerca da participação privada no SUS:

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. (grifei)

Referidas Leis Federais não podem ser dissociadas uma da outra, principalmente no presente caso, em que o objeto avençado destina-se justamente ao fomento dos serviços de saúde disponibilizados aos usuários do SUS.

Nesse contexto, a análise conjunta dos citados dispositivos denota que, constatada demanda superior à capacidade de suprimento pelo Estado, pode o SUS recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada, mediante contrato ou convênio. Evidentemente, a contratada ou conveniada deve ser capaz de atender ao excedente por seus meios, sem ter que depender de terceiros, que não lhe sejam vinculados, para a execução da atividade-fim pactuada. Do contrário, resta afastada a própria justificativa da parceria firmada, que é exatamente o que se constata na hipótese em comento.

A Secretaria de Estado da Saúde, que não possuía condições de garantir a cobertura assistencial à população usuária o Ambulatório Médico de Especialidades da Zona Leste, assinou Contrato de Gestão com outro ente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



(Associação Beneficente Casa de Saúde Santa Marcelina) que, igualmente, não tem os recursos, principalmente humanos, necessários para tanto, ficando sem sentido a parceria.

Necessário destacar, a propósito, que a quarteirização das atividades contratadas a pessoas jurídicas com fins lucrativos, como aqui se observa, configura burla aos artigos 37, XXI, da Constituição Federal e 2º da Lei Federal nº 8.666/93, pois as exime de se submeter, em condições de igualdade com eventuais outras interessadas, a certame licitatório, para o exercício de atividades voltadas ao interesse público e subsidiadas pela Administração.

2.3. Ante o exposto, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** da prestação de contas em análise, com o acionamento dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, concedendo ao atual Secretário de Estado da Saúde o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para que informe a esta E. Corte as providências adotadas face à presente decisão, inclusive apuração de responsabilidades e imposição das sanções administrativas cabíveis.

2.4. Deixo de condenar a Entidade à devolução dos valores que lhe foram repassados, uma vez que não há prova, nos autos, de desvio de numerário ou dano evidente aos cofres públicos.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO