



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



**PRIMEIRA CÂMARA**

**SESSÃO DE 01.03.16**

**ITEM Nº 085**

TC-000135/013/12

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Américo Brasiliense.

**Organização Social:** Instituto de Desenvolvimento Estratégico e Assistência Integrada à Saúde - Ideais.

**Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s):** Valdemiro Brito Gouvêa (Prefeito) e Osvaldo Perezi Neto (Presidente).

**Objeto:** Formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas à gestão das atividades e serviços de saúde no Município de Américo Brasiliense.

**Em Julgamento:** Contrato de Gestão celebrado em 27-05-11. Valor - R\$11.100.499,92. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho, publicada(s) no D.O.E. de 31-03-12.

**Advogado(s):** Caio Pereira da Costa Neves, Orlando Leandro de Paula Fulgêncio, Marcelo Barros de Arruda Castro, Rafael Stevan, Hugo Martins Abud, Luiz Gustavo S. Honorato, Renata R. Catalani e outros.

**Fiscalizada por:** UR-13 - DSF-I.

**Fiscalização atual:** UR-13 - DSF-I.

**Sustentação oral proferida em sessão de 23-02-16.**

Em exame o Contrato de Gestão firmado entre a Prefeitura de Américo Brasiliense e Instituto de Desenvolvimento Estratégico e Assistencial Integral à Saúde - IDEAIS, com vigência prevista de 29.5.2011 a 29.5.2013, e valor inicial contratado de R\$ 11.100.499,92, precedido de dispensa de licitação nº 024/2011, tendo por objeto o *“fomento e execução de atividades relativas à gestão, pela executora, das atividades e serviços de saúde no Município de Américo Brasiliense”*.

A Unidade Regional de Araraquara – UR-13 analisou a documentação apresentada pela Origem (fls. 326/332) e concluiu pela irregularidade da dispensa de licitação, do ato de qualificação e do contrato de gestão, diante das seguintes falhas:

- o Município regulamentou os procedimentos de qualificação das Organizações Sociais e dos Contratos de Gestão por meio de Decreto Municipal, tendo sido apresentada lei genérica autorizadora da formalização de ajustes com o terceiro setor;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



- o Plano de Aplicação Mensal dos Recursos e a Proposta financeira propriamente dita preveem desembolso mensal à ordem de R\$32.655,47 (R\$391.865,64 anuais) a título de taxa de administração. O valor foi obliterado do Anexo Técnico mediante acréscimos nos custos do objeto, não previstos inicialmente e identificados pela fiscalização;
- a Organização Social não possui Conselho de Administração formado, órgão de responsabilidade máxima pela aprovação das contas; e apenas dois dos cinco membros da Diretoria Executiva assinaram a aprovação da proposta e do programa apresentados;
- a justificativa sobre os critérios de escolha da contratada não aborda o preenchimento dos requisitos exigidos pela Entidade vencedora. Não foi verificado pela fiscalização o preenchimento das exigências;
- o documento de evidenciação da vantagem econômica do ajuste foi formalizado após requisição da fiscalização e não aborda elementos técnicos objetivos;
- Órgãos deliberativos em desconformidade com o que determina a Lei nº 9.637/98;
- o Estatuto Social da Entidade dispõe que o Instituto Ideais poderá doar, patrocinar e emprestar recursos financeiros e materiais para pessoas físicas e jurídicas, o que pode prejudicar a correta verificação quanto à efetiva não distribuição de lucros e dividendos;
- Ausência de demonstração de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As partes foram regularmente notificadas (despacho de fls. 335/336), tendo o Instituto de Desenvolvimento Estratégico e Assistência Integral à Saúde – IDEAIS apresentado justificativas às fls. 342/350 (docs. 351/373). Alegou que todos os requisitos exigidos pela Prefeitura foram atendidos, não existindo irregularidades. Arguiu que a taxa de administração é legítima em face dos serviços prestados, e foi estipulada “de pleno conhecimento e requisição por parte da municipalidade”. Asseverou que a proposta foi aprovada pelo Conselho de Administração. Defendeu a legitimidade do ajuste e a regularidade do Instituto.

A Prefeitura Municipal de Américo Brasiliense, por sua vez, às fls. 377/387 (docs. 388/464) esclareceu, inicialmente, que o contrato de gestão em apreço decorreu de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC firmado perante o Ministério Público Estadual a fim de que fosse encerrado Termo de Parceria firmado com a OSCIP.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Afirmou que o documento pertinente à vantagem econômica não foi posterior ao ajuste, como os documentos correlatos com dados numéricos ora apresentados confirmariam. O Decreto regulamentador das Organizações Sociais e Contratos de Gestão foi assim redigido por orientação da Promotoria de Justiça, sob o entendimento de que a Lei Federal das Organizações Sociais seria suficiente como parâmetro geral, além da necessidade de continuidade dos serviços, ressaltando que há projeto na Câmara Municipal para regulamentação legal.

Expôs que o documento emitido pela Diretoria Municipal de Saúde teria evidenciado a vantagem econômica de se firmar o ajuste com a entidade em relação à contratação por concurso público. Da mesma forma, os valores entendidos como taxa de administração tiveram como finalidade treinamento médico, custo operacional com colaboradores e remuneração de coordenadores.

Asseverou que os valores contidos no Plano de Trabalho da Organização Social concorrente, também qualificada pelo Município, “representava quase o dobro da proposta financeira da O.S. IDEAIS”. A ausência de Conselho de Administração da Organização Social foi suprida por comissão criada pela Origem com composição e deliberações semelhantes. Atentou, ao fim, que a Entidade concorrente apresentou custos quase duas vezes superiores ao apresentado pela vencedora, e que os critérios de escolha foram objetivos.

Assessoria Técnica e Chefia de ATJ manifestaram-se pela regularidade da matéria (fls. 466/468), com recomendações.

A fls. 471/473 o Instituto IDEAIS encaminhou a relação de nomes, cargos, funções, formação profissional, remuneração, dentre outras informações, dos funcionários que trabalharam na vigência do contrato de gestão. Aqui cabe ressaltar que o Instituto fez a seguinte afirmação: “...*foram contratados apenas 02 funcionários, sendo eles: Carla Cristiane Monteiro Pereira e Fabrício Lucas Martins, ambos contratados para o cargo de enfermeiros, conforme informativo em anexo, cujo salário previsto era de R\$ 2.500,00...*”.

O Ministério Público de Contas não selecionou o processo para análise, nos termos do Ato PGC nº 06/2014 (fls. 483-V).

A SDG opinou pela irregularidade, em vista da cobrança de taxa de administração e das impropriedades do plano de trabalho (fls. 489/494).

Os autos integraram a pauta da Primeira Câmara, em Sessão de 24.11.2015. A pedido do então relator, Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, foi o presente processo retirado de pauta, para os fins do disposto no artigo 105, I, do Regimento Interno.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



O processo foi relacionado para a Sessão da Primeira Câmara de 23.2.2016, sendo que foi proferida sustentação oral pelo Dr. Marcio Antonio Mancília, oportunidade em que os autos foram retirados da pauta com reinclusão automática para a próxima Sessão, conforme documentos de fls. 498/503.

É o relatório.

GC.CCM/9



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Gabinete da Conselheira **CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



**GC.CCM/9**

**PRIMEIRA CÂMARA**

**Sessão de** 01/03/2016 - **Item 085**  
**Processo:** TC - 135/013/12

**Contratante:** Prefeitura Municipal de Américo Brasiliense.

**Organização Social:** Instituto de Desenvolvimento Estratégico e Assistência Integrada à Saúde – Ideais.

**Objeto:** Formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas à gestão das atividades e serviços de saúde no Município de Américo Brasiliense.

**Em exame:** Contrato de Gestão celebrado em 27.5.2011. Valor: R\$11.100.499,92, precedido de dispensa de dispensa de licitação nº 024/2011.

**Autoridades que firmaram o instrumento:** Valdemiro Brito Gouvêa (Prefeito) e Osvaldo Perezi Neto (Presidente).

**Advogados:** Caio Pereira da Costa Neves, Orlando Leandro de Paula Fulgêncio, Marcelo Barros de Arruda Castro, Rafael Stevan, Hugo Martins Abud, Luiz Gustavo S. Honorato, Renata R. Catalani e outros.

Inicialmente entendo aceitáveis as alegações relativas à regulamentação dos procedimentos de Qualificação (OS) e de Contratos de Gestão por intermédio de Decreto Municipal nº 3/2011 e não através de lei, tendo em vista que tal normatização decorreu de cláusula inserida no Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público do Estado de São Paulo, onde o Município se comprometeu a regulamentar, através de decreto, no prazo de 10 dias, o artigo 1º da Lei Municipal 27/2009<sup>1</sup>, dispondo sobre os requisitos para qualificação de Organização Social em Américo Brasiliense.

No que concerne à ausência da ata de eleição dos membros do Conselho de Administração, bem como da aprovação da proposta e do programa, além da assinatura por apenas dois membros da Diretoria Executiva da ata que deliberou a respeito da aprovação e da proposta para os serviços de atendimento de saúde, tais falhas podem ser relevadas ao campo das recomendações.

<sup>1</sup> Autoriza a celebração de convênio, contrato de gestão ou termo de parceria.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Igualmente, conforme ressaltado pela SDG, o apontado quanto à ausência do Conselho de Administração, também pode ser relevado, pois referido Conselho está denominado como Comissão (“Comissão de Avaliação” do contrato de gestão), possuindo o mesmo formato e prerrogativas do Conselho Administrativo, cabendo recomendação para corrigir a falha.

Contudo, existem impropriedades importantes que não foram suficientemente justificadas pelos interessados.

É o caso dos documentos que não demonstraram numericamente a vantagem econômica do sistema de gestão por Organização Social em relação à contratação de médicos por concurso público, expostas pela Prefeitura a fls. 393/394.

Observa-se que o projeto (proposta) do Instituto contratado (fls. 46/73) data de 7.4.2011. A contratação ora em exame foi pactuada em 27.5.2011, sendo que o documento que o Executivo de Américo Brasiliense encaminhou com objetivo de comprovar a economicidade da contratação está datado de 28.11.2011 (fls. 393), ou seja, bem depois da assinatura do ajuste.

Ademais, os demonstrativos de fls. 394 não permitem uma análise objetiva, diante da ausência de elementos mais convincentes a respeito da origem dos dados (nomes e valores) lá inseridos, inclusive contendo siglas.

Essa situação se agrava ainda mais diante das justificativas encaminhadas pelo Instituto a fls. 471/473, onde afirmou que durante a vigência do contrato de gestão contratou apenas dois funcionários (enfermeiros), a denotar que o ajuste teve como finalidade a terceirização de mão de obra.

A respeito da ausência de objetividade nos critérios de julgamento do edital, não é possível acolher as alegações apresentadas, pois não há especificação quantitativa dos custos unitários e globais, categorias de despesas e número de profissionais e respectivas remunerações, dentre outros, de modo a compor as propostas; tampouco existem elementos de julgamento fundados em critérios objetivos específicos.

Ressalte-se que a existência no concurso de outra entidade com apresentação de custos em dobro apenas evidencia os riscos de realização de convocações desprovidas de estudos prévios e dados objetivos suficientes a equalizar minimamente as propostas.

A presença de “taxa de administração”, prática condenada por esta Corte, restou efetivamente configurada, compondo as despesas do Hospital, de forma a não ser posteriormente identificada, conforme apontou a Fiscalização. Tal constatação, além de comprovar inequivocamente o



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



repassa de recursos à Entidade sem correlação direta com os custos gerados para a execução do objeto, é agravada pela dificuldade em sua identificação, pois se encontra embutida no elemento “Custo Operacional Médico”. Bem assim expôs a UR-13:

*“Cabe destacar que integra o Programa de Custos, o desembolso mensal de R\$ 32.655,47, o qual totalizará R\$ 391.865,64 a título de taxa administrativa. Na estimativa de aplicação mensal dos recursos (fls. 124), integrante do Anexo Técnico ao Contrato (fls. 116/124), apesar de não conter a despesa referente à taxa administrativa, o valor total mensal é exatamente o mesmo do constante na Proposta Financeira da Entidade contratada, motivo pelo qual, esta fiscalização realizou uma planilha contrapondo cada objeto de gasto, onde foi possível verificar que a taxa de administração continua sendo cobrada uma vez que o item de gasto “Coordenação Médica + Encargos (Diretor Clínico)” foi computado em duplicidade, o item referente à “Educação Continuada e Treinamento”, foi reduzido e foi criado um novo item de gasto, denominado “Custo Operacional Médico”, o qual não constava na proposta original.” (g.m.)*

Dessa forma, desatendido o inciso IV do artigo 10<sup>2</sup> da Lei Federal nº 9790/99.

Por fim, as demais impropriedades, tais como a ausência no anexo técnico, do percentual de atendimento a ser considerado como aceitável ou não; a não indicação, no Plano de Trabalho da contratada, dos salários mínimos e máximos a serem pagos aos profissionais, o não encaminhamento da parte da LDO, onde restasse demonstrado o atendimento ao artigo 4º, incisos I, alíneas “e” e “f” da Lei Complementar nº 101/2000<sup>3</sup> e o envio intempestivo dos autos a este Tribunal, não foram esclarecidas e colaboram para a irregularidade da matéria.

---

<sup>2</sup> Art. 10 – O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§2º- São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

...

IV – a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores.

<sup>3</sup> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES**



Consigno que a contratação anterior<sup>4</sup> efetuada pela Prefeitura de Américo Brasiliense foi julgada irregular por esta Corte<sup>5</sup> (TC-827/013/09), havendo Recurso Ordinário pendente de decisão.

Diante de todo o exposto e do que consta na instrução processual, voto pela **irregularidade** da dispensa de licitação e do contrato de gestão, aplicando-se o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, sem prejuízo das recomendações dispostas neste decisório.

Proponho a aplicação ao Sr. Valdemiro Brito Gouvêa, Prefeito à época, multa de 200 (duzentas) UFESPs, nos termos do inciso II do artigo 104, da Lei Orgânica deste Tribunal, diante das impropriedades não supridas com as justificativas encaminhadas, notadamente a ausência de critérios claros e objetivos para a pontuação e julgamento das propostas técnicas e financeiras e a indevida previsão de cobrança de taxa administrativa, em afronta à citada legislação e à jurisprudência desta Corte, estabelecendo, desde já, o prazo de 30 (trinta) dias para o seu recolhimento, depois de esgotado o prazo recursal.

Fixo, ainda, o prazo de 60 (sessenta) dias, contados do transcurso do prazo recursal para que os responsáveis apresentem a este Tribunal notícias acerca das providências adotadas em face da presente decisão.

Transcorrido o prazo recursal, bem como aquele fixado para adoção das medidas cabíveis, remetam-se cópias de peças dos autos ao D. Ministério Público para as providências de sua alçada.

GC.CCM/9

---

<sup>4</sup> Termo de Parceria firmado com a INAB – Instituto Nacional Amigos do Brasil em 4.8.2009, no valor de R\$ 8.982.316,80.

<sup>5</sup> Sessão da Primeira Câmara de 25.11.2014; presentes os Conselheiros Cristiana de Castro Moraes, relatora, Renato Martins Costa e Dimas Eduardo Ramalho.