



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 29/10/13**

62 TC-000498/004/11

**Órgão Público Concessor:** Prefeitura Municipal de Bernardino de Campos.

**Entidade(s) Beneficiária(s):** Sociedade São Vicente de Paulo Nossa Senhora da Paz.

**Responsável(is):** Moacir Aparecido Beneti (Prefeito) e Guido Toledo Coimbra (Presidente).

**Assunto:** Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho e Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 16-07-11 e 21-08-13.

**Exercício:** 2010.

**Valor:** R\$828.585,68.

**Acompanha(m):** Expediente(s): TC-000479/004/11.

**Fiscalizada por:** UR-4 – DSF-II.

**Fiscalização atual:** UR-4 – DSF-II.

**1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em exame, prestação de contas da importância de R\$ 828.585,68, repassada pela **Prefeitura Municipal de Bernardino de Campos** à **Sociedade São Vicente de Paulo “Nossa Senhora da Paz”**, no exercício de 2010, com base em Convênio e Termos Aditivos, visando à execução do Programa Saúde da Família - PSF.

**1.2.** A Unidade Regional de Marília/UR.4 concluiu pela irregularidade da matéria, em razão dos apontamentos consignados no relatório de fls. 204/211, resumidamente, descritos seguir:

- **Junto ao Órgão Concessor:**
  - a) Falta de compatibilidade entre o objeto pactuado e a finalidade da Beneficiária;
  - b) Inobservância ao disposto no § 1º do artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/93, tendo em vista a ausência de Plano de Trabalho relativo ao exercício em exame;
  - c) Não apresentado relatório de atividades, nos termos do artigo 37, III e § 4º, das Instruções nº 02/2008 desta Casa;
  - d) Ausência de critério para definição do valor repassado e de cálculo pautado nas unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados;



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



- e) Não fornecido o relatório governamental contendo o comparativo entre as metas previstas e os resultados alcançados;
  - f) O parecer que atesta a economicidade do Convênio é datado de 28/01/2011, portanto, após a execução do presente Programa;
  - g) De acordo com o Ajuste firmado entre as partes, todos os meios necessários à execução do objeto seriam propiciados pela Prefeitura, o que evidencia a terceirização indevida de mão de obra, em violação ao artigo 37, II, da Constituição Federal, cabendo ressaltar que foram destinados 98,57% do total repassado ao pagamento de despesas com pessoal;
  - h) Segundo o Convênio, competia à Entidade contratar o pessoal que executaria o Programa, conforme critérios previamente estabelecidos e autorizados pela Secretaria Municipal de Saúde; no entanto, tal regramento não foi encaminhado à Beneficiária pelo Órgão convenente;
  - i) Os Agentes Comunitários de Saúde que atuaram na execução do PSF mantiveram vínculo empregatício com a Entidade, infringindo, assim, o artigo 2º da Lei Federal nº 11.350/06.
- **Na demonstração documental do repasse e dos gastos efetuados pela Entidade:**
- a) Apresentação de diversas notas fiscais emitidas por prestadores de serviços – pessoa jurídica, a título de honorários profissionais –, no total de R\$ 312.119,45, ou seja, 28,80% do total repassado no exercício;
  - b) Referidas notas não contêm especificações dos serviços prestados;
  - c) Os Contratos firmados entre a Entidade e referidas pessoas jurídicas são igualmente genéricos;
  - d) O Dr. Koiti Getulio Takagi, sócio da empresa KS Assistência Médica Ltda. é funcionário da Entidade e, nesta condição, também atuou como médico clínico geral, concomitantemente, na execução do PSF;
  - e) A Dra. Silvana Amaral Mello Takagi, também sócia da referida empresa, foi admitida pela Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Rio Pardo em 26/05/2010, para exercer a função de enfermeira junto ao PSF local;
  - f) O Dr. André F. Teixeira Coelho, sócio da empresa Gamp Serviços Médicos S/S Ltda., além de executar os serviços ora pactuados, desempenhava atividades em diversos outros locais, inclusive no INSS, na qualidade de servidor público federal;
  - g) Conforme dispõe a Portaria nº 648/GM, de 28/03/2006, do Ministro de Estado da Saúde, compete às Secretarias Municipais de Saúde assegurar o cumprimento de horário integral – jornada de 40 horas semanais – de todos os profissionais integrantes das equipes de PSF.



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



**1.3.** Notificada, a Sociedade São Vicente de Paulo “Nossa Senhora da Paz” apresentou os esclarecimentos de fls. 216/232 (Expediente TC-1162/004/11), acompanhados de farta documentação, que deu origem aos Anexos I a VII.

**1.4.** A **Assessoria Técnica** opinou, às fls. 235/236, pela irregularidade dos demonstrativos, ao argumento de que *“a atividade da entidade é voltada para a permanência de idosos (asilo), [...], sendo, portanto, incompatível com o objeto do presente Convênio”*.

Destacou, ademais, o fato de as notas fiscais não identificarem *“a quantidade, o preço unitário, o local e data da prestação dos serviços (basicamente especificam apenas ‘serviços médicos’, ‘consultas médicas’ ou ‘honorários’)”*.

**1.5.** Assinado novo prazo, o ex-Prefeito Municipal, Sr. Moacir Aparecido Beneti e a Entidade conveniada acostaram ao feito as justificativas de fls. 241/244 (Expediente TC-1369/004/13) e fls. 246/251 (Expediente TC-1371/004/13), respectivamente, sendo que esta última veio seguida dos documentos que formaram os Anexos I e II ao Expediente TC-1371/004/13.

É o relatório.



## 2. VOTO

2.1. Em exame, prestação de contas da importância de R\$ 828.585,68, repassada pela **Prefeitura Municipal de Bernardino de Campos à Sociedade São Vicente de Paulo “Nossa Senhora da Paz”**, no exercício de 2010, com base em Convênio e Termos Aditivos, visando à execução do Programa Saúde da Família - PSF.

2.2. Em que pesem os esclarecimentos prestados pelos interessados, a matéria em análise não reúne as condições necessárias à sua aprovação, remanescendo falhas de natureza grave, não passíveis de relevação.

2.3. Antes de entrar no mérito da prestação de contas, propriamente dita, entendo pertinente destacar que a contratação de entidades do terceiro setor para o gerenciamento do Programa Saúde da Família não pode, em hipótese alguma, servir de burla ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, nem afrontar a Emenda Constitucional nº 51/06 e os termos da Lei Federal nº 11.350/06.

A respeito do tema, o art. 199 da Constituição Federal prevê, em seu § 1º, que *“as instituições privadas poderão participar de forma **complementar do sistema único de saúde**, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos”* (grifei).

Já a Lei nº 8.080/90, que *“dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”*, assim estabelece:

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)

Na esfera de regulamentação, a Portaria nº 358/GM de 22 de fevereiro de 2006, que instituiu as diretrizes para contratação de serviços assistenciais do Sistema Único de Saúde determina expressamente no art. 5º:



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



Art. 5º **Esgotada a capacidade de prestação de ações e serviços de saúde pelos órgãos e entidades da administração** direta, indireta e fundacional, a gestão do Sistema Único de Saúde nos Municípios, nos Estados e no Distrito Federal deverá dar preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos, para participação **complementar** no sistema.

Por seu turno, e para que não restem dúvidas acerca da matéria, a Portaria nº 648/GM, de 28/03/2006, prevê que a “*Atenção Básica tem a Saúde da Família como estratégia prioritária para sua organização de acordo com os preceitos do Sistema Único de Saúde*”.

Incabível, conseqüentemente, a transferência total das ações de saúde, inclusive o Programa Saúde da Família, a entidades privadas, mesmo sem fins lucrativos.

E, mesmo na hipótese do permissivo legal, há que se atentar, inicialmente, para os princípios constitucionais aplicáveis diretamente à Administração Pública, dispostos no art. 37, *caput*, da CR/88, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Na presente hipótese, observo que houve efetiva e indevida terceirização de mão de obra, evidenciada pela aplicação de quase 100% dos recursos repassados no pagamento de pessoal, encargos e benefícios àqueles que participaram da execução do objeto.

**2.4.** Além disso, R\$ 312.119,45 foram gastos com profissionais que prestaram serviços na qualidade de pessoa jurídica, podendo-se depreender dos valores consignados nas Notas Fiscais emitidas que os pagamentos se davam como verdadeira contraprestação/remuneração, inclusive fixa, pelas atividades realizadas junto ao Programa Saúde da Família – PSF.

A título de exemplo, cito as despesas havidas com a empresa K.S. Assistência Médica Ltda. que, no período de junho a dezembro, corresponderam a exatamente R\$ 6.500,00 por mês, e com Zacura & Zacura Ltda. que, em janeiro e fevereiro de 2010, foram de R\$ 10.000,00 e, nos meses posteriores, aumentaram para R\$ 11.400,00, independentemente do número de atendimentos realizados no mês.



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



Tal fato explica, a propósito, o motivo de nenhum dos interessados ter demonstrado nos autos os preços unitários dos procedimentos realizados ao longo da execução do Convênio. Na realidade, os valores repassados eram utilizados para pagamento de salários dos empregados da Entidade e remuneração dos demais profissionais contratados mediante pessoa jurídica.

A respeito do tema, cumpre ressaltar, ainda, que, devido ao caráter complementar da terceirização dos serviços de saúde pública, deve a Administração adotar todas as cautelas necessárias à celebração de ajustes com entidades que tenham condições de atender integralmente a demanda a ser pactuada.

Observa-se, no caso, que a Conveniada não tinha profissionais suficientes para a prestação dos serviços, valendo-se da contratação de autônomos ou quarteirização de parte da execução a empresas privadas que atuam no ramo da saúde, mesmo porque sua finalidade estatutária limita-se a “*manter um estabelecimento destinado a abrigar pessoas idosas de ambos os sexos*”.

**2.5.** A documentação acostada ao feito demonstra, também, que os Agentes Comunitários de Saúde que atuavam no objeto do Convênio eram funcionários da Entidade, em patente violação aos mandamentos do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14/02/2006, e da Lei Federal nº 11.350/06.

Necessário observar que tais regramentos estão em vigor desde 2006, ou seja, havia tempo hábil à Administração para regularizar a situação, o que não ocorreu. Ao reverso, a Prefeitura Municipal de Bernardino de Campos optou por estender, por meio de Termos Aditivos, a vigência de um Convênio desatualizado (firmado em 2001) e totalmente descompassado com a nova legislação incidente sobre a matéria, e efetivamente repassou numerário destinado à remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde contratados pela Entidade Beneficiária.

**2.6.** Corroborando para o juízo desfavorável, ademais, a ausência de plano de trabalho e de relatório governamental contendo o comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados, documentos indispensáveis à aferição da correta e eficiente utilização dos recursos públicos, sobretudo a qualidade dos serviços prestados, se adequados à real necessidade da



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



população e se, de fato, representaram uma melhora significativa na área da saúde do Município.

Referida impropriedade configura patente violação ao disposto no art. 116 da Lei nº 8.666/93, segundo o qual as parcelas do convênio só podem ser *“liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado”*, exceto quando não comprovada a *“boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida”*; se verificados *“atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas [...], ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas”*.

Com efeito, a ausência de relatório sobre as atividades desenvolvidas, contendo comparativo entre as metas previstas e os resultados alcançados impede que se verifique a adequada aplicação dos recursos, isto é, se os objetivos inicialmente almejados pela Administração foram efetivamente atingidos, e se a execução do Convênio proporcionou, aos municípios, os benefícios esperados quando de sua assinatura.

A importância do citado documento torna-se mais evidente no caso em tela, em que a Conveniada sequer possui finalidade estatutária compatível com o objeto do Convênio (Programa Saúde da Família).

**2.7.** Embora as impropriedades aqui relatadas conduzam à irregularidade da matéria, entendo que não seja o caso de se determinar a devolução dos valores transferidos à Beneficiária, uma vez que foram juntados aos autos os comprovantes fiscais, recibos de pagamento, relatórios consignando os dados e assinatura dos atendidos, e não foi constatado, sequer apontado pelos Órgãos de Instrução e Técnicos, desvio de finalidade ou efetivo prejuízo ao erário.

**2.8.** Quanto ao Expediente TC-479/004/11, que abarca notícia trazida pelo Vereador Albino Alves Garcia Neto, sobre o Procedimento Preparatório nº 1.34.003.000046/2010-45, de autoria do Ministério Público Federal, visando à apuração, dentre outras questões, da prestação de serviços, pelo Dr. André Fernando Teixeira Coelho, sócio de uma das empresas remuneradas pela Entidade – GAMP Serviços Médicos S/S Ltda. –, em diversos locais, sendo, inclusive, servidor público federal do quadro do INSS, apesar de considerável, não restou demonstrada, de maneira absoluta, nos autos que o citado médico não atuou junto à Sociedade São Vicente de Paulo “Nossa Senhora da Paz” ou



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



que não efetuou os atendimentos constantes das relações acostadas aos Anexos, as quais, reitero, possuem inclusive as assinaturas dos pacientes.

Outrossim, esclareço que, mesmo verificada a burla ao artigo 37, II, da Constituição Federal, o aludido profissional prestava serviços à Entidade na qualidade de autônomo, motivo pelo qual não cabia ao então Prefeito do Município de Bernardino de Campos, sequer à Beneficiária estipular sua jornada de trabalho, na medida em que uma das características da atividade autônoma é justamente a ausência de relação de subordinação.

Diante disso, deixo de incluir, dentre as falhas motivadoras da reprovação dos demonstrativos, os fatos narrados no TC-479/004/11.

**2.9.** Ante o exposto, **VOTO**, nos termos dos arts. 33, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 709/93, pela **IRREGULARIDADE** da prestação de contas em exame, com o conseqüente acionamento do art. 2º, XV e XXVII, do mesmo Diploma Legal, concedendo ao atual Prefeito Municipal de Bernardino de Campos o prazo de 60 (sessenta) dias para que informe a esta Casa as providências adotadas em face da presente decisão, inclusive apuração de responsabilidades e imposição das sanções cabíveis.

**ANTONIO CARLOS DOS SANTOS**  
**AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO**