



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



**PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 24/06/14**

87 TC-039951/026/11

**Órgão Público Concessor:** Prefeitura Municipal de Cubatão.

**Organização Social:** Pró-Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar.

**Entidade(s) Gerenciada(s):** Hospital Modelo de Cubatão Dr. Luiz Camargo da Fonseca e Silva.

**Responsável(is):** Márcia Rosa de Mendonça Silva e Paulo Roberto Mergulhão.

**Assunto:** Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Samy Wurman e pelo Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 24-01-12 e 15-11-12.

**Exercício:** 2010.

**Valor:** R\$61.430.949,00.

**Advogado(s):** Eduardo Leandro de Queiroz e Souza, José Eduardo Limongi França Guilherme, Beatriz Neme Ansarah, Nara N. Viguetti Yonamine, Cristina Oliveira Damiani Camilo, Gilberto Freitas da Silva e outros.

**Procurador(es) de Contas:** Renata Constante Cestari.

**Acompanha(m):** TC-004922/026/13.

**Fiscalizada por:** GDF-3 - DSF-II.

**Fiscalização atual:** GDF-10 - DSF-II.

## **1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em exame, **prestação de contas** da importância total de R\$61.430.949,00 (sessenta e um milhões, quatrocentos e trinta mil novecentos e quarenta e nove reais), repassada pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO** à **PRÓ-SAÚDE ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E HOSPITALAR** no exercício de 2010, com base em Contrato de Gestão, visando à *operacionalização da gestão e execução, pela contratada, das atividades e serviços de saúde no Hospital Municipal Dr. Luiz Camargo da Fonseca e Silva e a promoção e a operacionalização da gestão e execução das atividades dos serviços de saúde da Estratégia da Saúde da Família.*

**1.2.** O Ajuste e Termo Aditivo de 1º/03/2011, tratados no TC-29045/026/09, foram julgados **regulares** pela E. Primeira Câmara, nas Sessões de 24/04/2012 e 23/04/2013.



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



**1.3.** A **3ª Diretoria de Fiscalização** noticiou, inicialmente (12/12/2011), que, *mesmo após diversas requisições verbais por ocasião da fiscalização in loco para fins de instrução do processo de contas relativas ao exercício de 2010 (TC-2630/026/10), por e-mail e derradeira requisição de fls. 10/11 emitida em 17/11/2011, não nos foi apresentada a prestação de contas dessa organização social. Ademais, não houve emissão pelo Órgão Concessor do parecer conclusivo (fls. 12/14).*

**1.4.** Devidamente notificadas as partes e seus responsáveis (fls. 18), foram apresentados os documentos da prestação de contas pela Origem.

A então Prefeita Municipal, **Sra. Márcia Rosa de Mendonça Silva**, apresentou justificativas prévias, no sentido de mera formalidade das falhas apontadas.

**1.5.** Instruído o feito, a **3ª Diretoria de Fiscalização** apresentou o relatório de fls. 104/118, em que apontadas as seguintes impropriedades:

1) **PREÂMBULO:**

- a. registro equivocado dos valores dos recursos de origem federal e/ou municipal;
- b. desrespeito ao art. 29 da Lei Municipal 2.764/02, que exige o primeiro mandato da metade dos membros eleitos ou indicados seja de dois anos;
- c. composição dos membros da Comissão de Avaliação em desacordo com o art. 8º, § 2º da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

2) **EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO CONTRATO DE GESTÃO**  
(item 1):

- a. descumprimento dos arts. 2º, I, "f", e 8º, § 1º, da Lei Federal nº 9.637/98;
- b. Demonstrativo Integral das Receitas e Despesas em dissonância com outros dados constantes dos autos, impossibilitando a aferição precisa dos valores das despesas;



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



- c. insuficiência de realizações em comparação com as metas previstas;
- 3) PARECER CONCLUSIVO DO PODER PÚBLICO (item 1.3):
- a. não emissão do parecer conclusivo;
- 4) RECEITAS (item 2.1):
- a. impossibilidade de visualização, nas demonstrações contábeis, das disponibilidades bancárias;
- 5) DESPESAS (item 2.2):
- a. inexistência de regimento interno e, conseqüentemente, neste caso, de regulamento de compras;
  - b. despesas, em duplicidade ou mais, com médicos servidores do Município, por intermédio de pessoas jurídicas prestadoras de serviços;
  - c. glosas efetuadas Comissão de Avaliação;
- 6) REMUNERAÇÃO DA CÚPULA DIRETIVA (item 2.2.1):
- a. remuneração dos dirigentes da gestão do Hospital de Cubatão sem a fixação determinada pelo Conselho de Administração;
- 7) RECURSOS HUMANOS (item 2.2.3):
- a. constatação de que 13 dos 16 cedidos pela Prefeitura de Cubatão prestaram serviços médicos por intermédio de pessoas jurídicas prestadoras de serviços médicos;
  - b. despesas, em duplicidade ou mais, com médicos servidores do Município, por intermédio de pessoas jurídicas prestadoras de serviços;
- 8) PEÇAS CONTÁBEIS DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL (item 3):
- a. não publicação dos relatórios financeiros na imprensa oficial;
  - b. inexistência da Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos;
  - c. Notas Explicativas sem o detalhamento segregado dos projetos;
- 9) BALANÇO PATRIMONIAL POR PROJETOS (item 4):



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



- a. não envio do balanço patrimonial por projetos;

**10) ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS (item 7):**

- a. atendimento extemporâneo e parcial das Instruções deste Tribunal (art. 106, incisos I, IV, V, XVI e XXI)  
b. não atendimento às requisições deste Tribunal.

**1.6.** Assinado prazo aos interessados, a Sra. **MÁRCIA ROSA DE MENDONÇA SILVA** apresentou defesa no sentido da desconSIDERAÇÃO das falhas apresentadas, em vista da inexistência de desvio de finalidade dos recursos repassados (fls. 141/164).

**1.7.** A **PRÓ-SAÚDE ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E HOSPITALAR**, por sua vez, manifestou-se às fls. 165/178 dos autos (docs. fls. 179/357), refutando todos os pontos suscitados pela Fiscalização com relação aos deveres que entendeu ser a si imputados, na seguinte conformidade:

**1) PREÂMBULO:**

- a. **Registro equivocado dos valores dos recursos de origem federal e/ou municipal;**  
→ Falha imputada ao Município.
- b. **Desrespeito ao art. 29 da Lei Municipal 2.764/02, que exige o primeiro mandato da metade dos membros eleitos ou indicados seja de dois anos;**  
→ *Não há irregularidade, visto que os membros da Pró-Saúde foram eleitos para o mandato de 4 (quatro) anos nos estritos termos de seu estatuto e dos artigos acima referenciados.*
- c. **Composição dos membros da Comissão de Avaliação em desacordo com o art. 8º, § 2º da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998;**  
→ Falha imputada ao Município.



**2) EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO CONTRATO DE GESTÃO (item 1):**

**a. Descumprimento dos arts. 2º, I, “f”, e 8º, § 1º, da Lei Federal nº 9.637/98 – Não publicação do relatório de execução e financeiro;**

→ Refutou a falha quanto aos relatórios financeiros e de execução de acordo com o que determina o Estatuto da Entidade, e não as leis especificadas. O relatório de atividades estaria, por força do contrato, adstrito à Comissão de Avaliação.

**b. Demonstrativo Integral da Receita e Despesa em dissonância com outros dados constantes dos autos, impossibilitando a aferição precisa dos valores das despesas;**

→ *A Pró-Saúde realiza sua contabilidade pelo regime de competência (...), enquanto as prestações de contas entregues ao município são efetuadas pelo regime de caixa.*

**c. Insuficiência de realizações em comparação com as metas previstas;**

→ As metas são meramente estimativas e estão sujeitas a variações, sendo que *a média anual de atendimentos chegou ao percentual de 106% (cento e seis por cento) das metas previstas (f. 171).*

**3) PARECER CONCLUSIVO DO PODER PÚBLICO (item 1.3):**

**a. Não emissão do parecer conclusivo;**

→ Falha imputada ao Município.

**4) RECEITAS (item 2.1):**

**a. Impossibilidade de visualização, nas demonstrações contábeis, das disponibilidades bancárias;**

→ *A Pró-Saúde realiza sua contabilidade respeitando as regras legais, de acordo, inclusive, com a nomenclatura prevista na Lei Federal nº 11.638/07.*

**5) DESPESAS (item 2.2):**



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



**a. Inexistência de regimento interno e, conseqüentemente, neste caso, de regulamento de compras;**

→ *Para todos os fins, a Pró-Saúde apresenta novamente o referido Manual.*

**b. Despesas, em duplicidade ou mais, com médicos servidores do Município, por intermédio de pessoas jurídicas prestadoras de serviços;**

→ *Não há despesa em duplicidade, mas pagamentos em separado, o que justifica na medida em que médicos realizam pequena jornada na qualidade de servidores cedidos pelo Município e trabalham em outros períodos por força da contratação como prestadores de serviços pela Pró-Saúde.*

**c. Glosas efetuadas Comissão de Avaliação;**

→ Falha imputada ao Município.

**6) REMUNERAÇÃO DA CÚPULA DIRETIVA (item 2.2.1):**

**a. Remuneração dos dirigentes da gestão do Hospital de Cubatão sem a fixação determinada pelo Conselho de Administração;**

→ *Em 28/06/2010 a Pró-Saúde teria encaminhado ofício à Secretaria Municipal de Saúde contendo os nomes dos dirigentes e conselheiros da Entidade Pública gerenciada, objeto do Contrato de Gestão, e respectivos períodos e atuação, acompanhada do ato de fixação de suas remunerações (f. 173).*

**7) RECURSOS HUMANOS (item 2.2.3):**

**a. Constatação de que 13 dos 16 cedidos pela Prefeitura de Cubatão prestaram serviços médicos por intermédio de pessoas jurídicas prestadoras de serviços médicos;**

→ *A entidade é escolhida pelo projeto apresentado para gerenciamento da unidade de saúde e não pelo corpo de médicos que fariam os atendimentos, de modo que a substituição do corpo de médicos, ou a contratação de terceirizados, não macula a execução da parceria.*



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



**b. Despesas, em duplicidade ou mais, com médicos servidores do Município, por intermédio de pessoas jurídicas prestadoras de serviços;**

→ *Os servidores médicos cedidos pela Prefeitura à Pró-Saúde, na qualidade de servidores, realizam apenas um plantão semanal de 24 (vinte e quatro) horas. Nas horas semanais sobressalentes, atuam livremente e optaram por, por meio das empresas Gama e Matergin, prestar serviços no hospital gerenciado pela Pró-Saúde. (...) não há conflito entre as escalas de trabalho dos médicos, que hora trabalham como servidores e ora como prestadores de serviços. Além disso, a remuneração é distinta e respeita a divisão de cada forma de contratação (f. 174).*

**8) PEÇAS CONTÁBEIS DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL (item 3):**

**a. Não publicação dos relatórios financeiros na imprensa oficial;**

→ *Os relatórios financeiros serão publicados oportunamente (f. 175).*

**b. Inexistência da Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos;**

→ *O apontamento não encontra respaldo jurídico, vez que a Lei Federal n. 11.638/07, que alterou a Lei n. 6.404/76, extinguiu a “demonstração das origens e aplicações de recursos”, substituindo-a pela “demonstração de fluxo de caixa” (f. 175).*

**c. Notas Explicativas sem o detalhamento segregado dos projetos;**

→ *Não há obrigação legal para que a Organização Social apresente segregação dos projetos.*

**9) BALANÇO PATRIMONIAL POR PROJETOS (item 4):**

**a. Não envio do balanço patrimonial por projetos;**

→ *De acordo com a legislação, não há obrigatoriedade de a Pró-Saúde elaborar balanço patrimonial.*

**10) ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS (item 7):**



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



- a. **Atendimento extemporâneo e parcial das Instruções deste Tribunal (art. 106, incisos I, IV, V, XVI e XXI)**
- b. **Não atendimento às requisições deste Tribunal.**  
→ Falha imputada ao Município.

1.8. O **MUNICÍPIO DE CUBATÃO**, por sua vez, apresentou justificativas às fls. 365/380, com argumentos idênticos aos da Organização Social, exceto quanto os seguintes:

**1) PREÂMBULO:**

- a. **Composição dos membros da Comissão de Avaliação em desacordo com o art. 8º, § 2º da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998;**  
→ *Percebe-se que foram indicados profissionais com entendimento suficiente para avaliar o contrato em tela.*

**2) PARECER CONCLUSIVO DO PODER PÚBLICO (item 1.3):**

- a. **Não emissão do parecer conclusivo;**  
→ Não houve justificativa.
- b. **Glosas efetuadas Comissão de Avaliação;**  
→ Não houve justificativa, apenas afirmou-se que *as questões relativas às glosas são as previstas no contrato de gestão, bem como na legislação específica que trata o presente tema.*

**3) ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS (item 7):**

- a. **Atendimento extemporâneo e parcial das Instruções deste Tribunal (art. 106, incisos I, IV, V, XVI e XXI)**
- b. **Não atendimento às requisições deste Tribunal.**  
→ *Todos os documentos solicitados foram enviados, ainda que fora do prazo previsto, por questões alheias à vontade desta Administração.*

1.9. A **ATJ** opinou pela regularidade da matéria (fls. 385/386), enquanto o **Ministério Público de Contas** posicionou-se pela irregularidade (fls. 387/389).

É o relatório.





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



## 2. VOTO

2.1. Consoante sintetizou o Ministério Público de Contas, o caso vertente não comporta juízo de regularidade pela simples razão de, em verdade, não ter ocorrido efetiva prestação de contas pela Origem a esta Corte.

2.2. Não se pode admitir que a mera remessa de documentos *in natura* – em muito extemporânea ao prazo regulamentar –, sem a análise pela Prefeitura, tampouco emissão de parecer conclusivo, e com tantas falhas de demonstração quanto às apontadas pela Fiscalização, supra a obrigação da Entidade de prestar contas.

2.3. Ao contrário disso, e dos argumentos de defesa, a **(i)** ausência de parecer conclusivo, a **(ii)** inexistência do relatório anual de atividades (ao encargo da O.S.) e dos relatórios governamentais (de incumbência do Ente Público), a **(iii)** falta de publicação do relatório financeiro, **(iv)** bem como a inconstância dos membros no caso em comento, todos eles sem correlação com a área da saúde (f. 97), certificam a fragilidade da fiscalização e do controle que deveria, com rigor, ser apresentado pelo Órgão repassador com o máximo de transparência exigida quando se trata de outorga de gestão da atividade-fim, especialmente na área da saúde.

2.4. Conquanto a Organização Social realize sua contabilidade pelo regime de competência, e as prestações de contas entregues ao Município sejam efetuadas pelo regime de caixa, a evidenciação da utilização dos recursos – receitas e despesas – por fonte repassadora é imperativo que se estende às Entidades do Terceiro Setor por força do princípio da transparência e do dever de demonstração de cumprimento do objeto do ajuste conforme a finalidade pública.

Com efeito, as Entidades do Terceiro Setor devem registrar as receitas e despesas **de forma segregada e por atividade**, devendo no mínimo seu **Balancete de Verificação** suprir esta necessidade. Ademais, em que pese o Balanço Patrimonial não ser elaborado por projetos, as **notas explicativas** (que compõem as Demonstrações Contábeis) devem conter informações separadamente sobre as **subvenções (lato sensu) recebidas** e as



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



respectivas **aplicações de recursos**, o mesmo se aplicando às disponibilidades bancárias.

Neste sentido, percebe-se o que determinava a **Resolução CFC nº 877/00**, revogada pela Resolução CFC 1409/2012:

(...)

**10.19.2 – DO REGISTRO CONTÁBIL**

10.19.2.5 – Os registros contábeis devem evidenciar as contas de receitas e despesas, superávit ou déficit, **de forma segregada**, quando identificáveis **por tipo de atividade**, tais como educação, **saúde**, assistência social, técnico-científica e outras, bem como comercial, industrial ou de prestação de serviços.

(...)

**10.19.3 – DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**

10.19.3.1 – As demonstrações contábeis, que devem ser elaboradas pelas entidades sem finalidade de lucros, são as determinadas pela **NBC T 3 – Conceito, Conteúdo, Estrutura e Nomenclatura das Demonstrações Contábeis**, e a sua divulgação pela NBC T 6 – Da Divulgação das Demonstrações Contábeis.

(...)

10.19.3.3 – As demonstrações contábeis devem ser complementadas por **notas explicativas** que contenham, pelo menos, as seguintes informações:

(...)

d) as **subvenções** recebidas pela entidade, a **aplicação dos recursos** e as responsabilidades decorrentes dessas subvenções;

**2.5.** No que tange aos pagamentos efetuados a clínicas/empresas que empregam médicos que também são servidores públicos municipais, não constitui “pagamento em duplicidade” se as jornadas são legal/contratualmente distintas e compatíveis, o que ficou razoavelmente demonstrado pela Organização a partir da juntada dos controles de ponto e das fichas de escalas de plantões.

Contudo, e apesar da notória dificuldade de se contratar profissionais da saúde atualmente no país, o procedimento adotado no caso em tela não se



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



mostra adequado, 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.

Necessário lembrar que, segundo dispõe o artigo 5º da Lei nº 9.637/98, 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)

Já 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*”.

Referidas normas não podem ser dissociadas umas das outras, principalmente no presente caso, em que o objeto avençado consiste na operacionalização da gestão e execução, pela Contratada, das atividades e serviços de saúde em hospital municipal, e dos serviços de saúde da Estratégia da Saúde da Família.

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



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



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 do Hospital Municipal Dr. Luiz Camargo da Fonseca e Silva, assinou Contrato de Gestão com outro ente (Pró-Saúde Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar) que, igualmente, não tem recursos suficientes, principalmente humanos, para tanto, ficando sem sentido a parceria.

Cumprе 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.

**2.6.** Não menos importante, o atraso na remessa dos documentos de prestação de contas, que sequer assim pode ser chamada em razão de estar desacompanhada do parecer conclusivo, além do não atendimento a parte das requisições da Fiscalização, não pode ser admitido, cabendo ao responsável pela Origem a sanção disposta no art. 104 da Lei Orgânica desta Corte.

**2.7.** Ante o exposto, **voto pela IRREGULARIDADE** da prestação de contas em análise, nos termos do artigo 33, III, 'b', da Lei Complementar nº 709/93, com acionamento do disposto no artigo 2º, XV e XXVII, do mesmo Diploma Legal, concedendo ao Prefeito Municipal de Cubatão o prazo de 60 (sessenta) dias para que informe a esta Corte as providências adotadas face às impropriedades ora verificadas, inclusive apuração de responsabilidades e imposição das sanções administrativas cabíveis.



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



**2.8.** Com fundamento nos artigos 36, parágrafo único, 101 e 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, **VOTO** pela aplicação de multa à responsável, **Sra. Márcia Rosa de Mendonça Silva**, Chefe do Executivo à época, **em valor equivalente a 300 (trezentas) UFESPs.**

**2.9.** Deixo de condenar a Entidade à devolução da quantia que lhe foi repassada porque não constatado desvio de finalidade na sua aplicação.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**