



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 21/10/14

110 TC-001255/003/12

Contratante: Prefeitura Municipal de Americana.

Organização Social: Instituto SAS.

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Diego De Nadai(Prefeito), Cristiano Martins de Carvalho (Secretário de Negócios Jurídicos), Fabrizio Bordon (Secretário de Saúde) e Paulo Celso de Carvalho Morais (Presidente).

Objeto: Gerenciamento, operacionalização da gestão e execução das ações e serviços de saúde em diversas unidades do município.

Em Julgamento: Contrato de Gestão celebrado em 03-02-12. Valor – R\$8.659.995,18. 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 Romeiro e Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 27-07-12, 22-02-13 e 07-05-14.

Advogado(s): Anderson Werneck Eyer, Paulo Celso de Carvalho Morais, Izadora Rodrigues Normando Simões, Monica Liberatti Barbosa Honorato e outros.

Acompanha(m): Expediente(s): TC-006541/026/14, TC-012401/026/13, TC-016979/026/13 e TC-037270/026/12.

Procurador(es)de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I e UR-9 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-3 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Tratam os autos do **Contrato de Gestão** celebrado entre a **Prefeitura Municipal de Americana** e o **Instituto SAS**, no dia 03/02/2012, visando ao gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde em diversas unidades no Município, no valor de R\$ 8.659.995,18 (*oito milhões, seiscentos e cinquenta e nove mil novecentos e noventa e cinco reais e dezoito centavos*) e vigência estimada até 03/04/2014.

1.2. O Ajuste foi precedido de seleção pública, da qual participaram 02 (duas) Entidades: SPDM – Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina e Instituto SAS, tendo sido, à época, escolhida a proposta apresentada pela primeira, com a consequente formalização do Contrato em



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



27/04/2011, no importe de R\$ 23.814.618,93, para vigor até 26/04/2014, conforme decisão proferida pela E. Segunda Câmara, na Sessão de 16/07/2013, que o julgou regular (TC-620/003/12).

No entanto, segundo informado às fls. 590/591, decorrido quase um ano, o Ajuste firmado com a SPDM foi rescindido, optando a Administração por convocar o Instituto SAS a dar continuidade à execução do objeto, pelas mesmas condições estipuladas inicialmente.

1.3. A **Unidade Regional de Campinas/UR-03** apontou, às fls. 637/643, as seguintes inadequações: **(i)** ausência do parecer favorável do Executivo quanto à conveniência e oportunidade de qualificação da Entidade como Organização Social, limitando-se a argumentar, por seu Secretário Municipal de Saúde, a respeito da dificuldade de contratar mão de obra especializada (médicos) por concurso público, e a citar outros municípios que adotaram esse modelo de gestão com resultados satisfatórios; **(ii)** inexistência de parecer técnico evidenciando que o contrato de gestão era mais vantajoso à Administração; **(iii)** falta de prova da observância aos artigos 15 a 17 da LRF; **(iv)** ausência do Edital de chamamento contendo as condições para a pontuação dos planos de trabalho apresentados, e **(v)** envio extemporâneo dos documentos ao Tribunal de Contas, em ofensa ao artigo 17 das Instruções nº 02/2008.

1.4. Notificados os interessados (fls. 644/645 e 680/681), foram apresentadas as justificativas e documentos de fls. 647/676, 691/697 e 706/716.

O **Executivo** alegou não possuir condições para prestação direta dos serviços contratados, devido à dificuldade para admissão de pessoal qualificado. Alegou, também, que o atendimento à população se mostra mais qualificado, eficiente e vantajoso, sob os aspectos econômico-financeiros, quando executado mediante o sistema de gestão por entidades parceiras, em vista de sua *expertise*.

Destacou a qualificação do Instituto SAS como Organização Social e a aprovação de seu plano de trabalho à época da realização do processo seletivo. Sustentou, ainda, a previsão na LOA das dotações necessárias a suportar as despesas decorrentes do Contrato.



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



Por sua vez, o **Instituto SAS** ressaltou o pleno atendimento aos requisitos legais, no tocante ao procedimento de qualificação, respaldado pela Lei Municipal nº 5.087/10. Apresentou demonstrativo técnico, evidenciando a vantagem econômica do Ajuste, por meio da documentação de fls. 595/596 e planilha de cálculo com a estimativa dos gastos anuais para execução do objeto respectivo (fls. 597/632), com a conclusão pela economicidade em decorrência dos números obtidos.

1.5. A **Assessoria Técnica** considerou **irregular** a matéria (fls. 718/720).

1.6. Acatada proposta da **Chefia da ATJ** (fls. 721), foi assinado prazo às partes e responsáveis, para conhecimento do acrescido e saneamento dos itens passíveis de regularização.

1.7. Após manifestação da **Prefeitura Municipal de Americana**, às fls. 733/1127, os autos foram remetidos ao **Ministério Público de Contas**, que opinou pela **irregularidade** do Contrato de Gestão (fls. 1129/1132).

1.8. O **Instituto SAS** apresentou defesa complementar às fls. 1133/1171, e, mais uma vez acionados os envolvidos, vieram aos autos os esclarecimentos de fls. 1193/1284.

1.9. **Assessoria Técnica** e **Chefia da ATJ** reiteraram seu parecer no sentido da **irregularidade** dos atos praticados (fls. 1285/1287).

1.10. Às fls. 1288/1323, a **Prefeitura Municipal de Americana** prestou novas informações.

1.11. O **MPC**, ciente do acrescido, manteve seu entendimento pela **irregularidade** da matéria (fls. 1325).

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. As defesas apresentadas não conseguiram justificar a totalidade dos apontamentos efetuados na instrução, remanescendo impropriedades graves o suficiente para comprometer o Contrato de Gestão em análise.

2.2. Destaco, inicialmente, a ausência (i) de prova da conveniência e oportunidade de qualificação do Instituto SAS como Organização Social (artigo 2º, II, da Lei nº 9.637/98), e (ii) de estudos voltados à demonstração de que a assinatura do ajuste seria mais vantajosa, em termos de custo-benefício, do que a execução direta das atividades pelo Executivo, em ofensa ao princípio da economicidade (artigo 70, *caput*, da Constituição Federal).

2.3. Além disso, o procedimento adotado não encontra respaldo no ordenamento jurídico vigente, sequer na Lei Municipal nº 5.087/10 e no Decreto Municipal nº 8.708/10.

Com efeito, segundo já mencionado no Relatório, a Prefeitura Municipal de Americana efetuou seleção pública para a formalização do Contrato de Gestão, tendo sido escolhido, entre os 02 (dois) planos de trabalho apresentados, o elaborado pela SPDM - Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina.

Assim, aos 27/04/2011, foi celebrado Ajuste com a referida Entidade, mas, em fevereiro de 2012, aquele acabou rescindido por iniciativa da SPDM, com fundamento em atrasos nos repasses e transferência de valores a menor do que os fixados, como se extrai, inclusive, do despacho proferido nos autos do TC-620/003/12, publicado no DOE de 19/03/2014.

A situação acima descrita exigia da Administração a adoção de providências para saneamento das impropriedades junto a então Contratada, ou, se inviável por qualquer motivo, a realização de novo processo seletivo, nos termos da legislação municipal, até mesmo para eventual adequação dos objetivos pretendidos à situação fática das unidades de saúde do Município naquele momento, buscando corrigir, ainda, possíveis inconsistências que resultaram na rescisão do Ajuste firmado com a SPDM.

Agravam o quadro as matérias divulgadas na mídia acerca da investigação do Instituto SAS pelo Ministério Público de São Paulo, através do



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



GAECO, na denominada “Operação Atenas”, “*por conta da acusação de fraude em contratos públicos firmados com a Prefeitura de Itapetininga*”, incluindo a emissão de notas fiscais “frias” ou superfaturadas¹, que teria ocorrido, também, nos ajustes celebrados com as Prefeituras de Americana, São Miguel Arcanjo, Araçariquama e Vargem Grande Paulista².

A sequência dos fatos ora relatados, aliada à notícia supra, impede a aprovação da matéria, visto que não justificadas, de maneira satisfatória, a conveniência e oportunidade de qualificação do Instituto SAS como Organização Social; a escolha pela assinatura de contrato de gestão, em vez de sua execução direta pelo Poder Público, tampouco a contratação do Instituto sem que fosse realizado novo processo seletivo, à luz dos princípios da impessoalidade, isonomia, eficiência e economicidade, previstos nos artigos 37, *caput*, e 70, *caput*, da Constituição Federal, no artigo 7º da Lei Municipal nº 5.087/10 e no artigo 28, parágrafo único.

2.4. Acrescento às impropriedades anteriormente destacadas o envio extemporâneo do Contrato para apreciação deste Tribunal, em afronta ao disposto no artigo 17 das Instruções nº 02/2008.

2.5. Ante o exposto, no mesmo sentido das manifestações desfavoráveis dos Órgãos de Fiscalização e Técnicos, bem como do MPC, **VOTO** pela **IRREGULARIDADE** do **Contrato de Gestão** em exame, com acionamento do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93

2.6. **VOTO**, ainda, pela aplicação de **MULTA** aos Responsáveis, **Sres. Diego de Nadai, Cristiano Martins de Carvalho e Fabrizio Bordon**, respectivamente, Prefeito, Secretário de Negócios Jurídicos e Secretário Municipal de Saúde à época, em valor correspondente a **200 (duzentas) UFESPs para cada um**, nos termos do artigo 104, II, da Lei Complementar nº 709/93, por violação aos dispositivos constitucionais e legais mencionados no corpo da decisão.

Após o trânsito em julgado, notifiquem-se:

¹ http://www.liberal.com.br/noticia/226EC3E75F1-operacao_atenas_investiga_contratos_do_instituto_sas

² <http://www.radiovoce.com.br/noticias/integra.asp?id=3086>
<http://g1.globo.com/sao-paulo/itapetininga-regiao/noticia/2014/01/promotor-do-gaeco-fala-sobre-investigacoes-da-operacao-atenas.html>



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



a) o Prefeito Municipal de Americana para, no prazo máximo de **60 (sessenta) dias**, informar a esta Corte as providências adotadas quanto às falhas relatadas na fundamentação do Voto;

b) os apenados para, no prazo de **30 (trinta) dias**, comprovarem o recolhimento das sanções pecuniárias que lhes foram impostas, conforme previsto no artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93. Em caso de omissão, adotem-se as medidas de praxe.

Remetam-se cópias do Relatório, Voto e Acórdão aos subscritores dos Ofícios encartados nos Expedientes que acompanham este feito, bem como à Câmara Municipal de Americana, para ciência das irregularidades.

Por fim, juntem-se aos autos os documentos referentes ao presente processo que se encontram nas dependências Cartório, com posterior remessa à Fiscalização competente, para instrução.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO