



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 desconconsideração 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.



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



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, consequentemente, 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.

Cumpre 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