



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

**CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES**

**PRIMEIRA CÂMARA DE 28/03/23**

**ITEM Nº67**

### **INSTRUMENTOS CONTRATUAIS**

67 TC-007946.989.22-5

**Contratante:** Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Vale do Paraíba – CONSAVAP – São José dos Campos.

**Organização Social:** SPDM – Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina.

**Objeto:** Gerenciamento, operacionalização e execução das ações e dos serviços de saúde na área de atendimento pré-hospitalar móvel e regulação médica das urgências, no Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192, nos municípios de Caçapava, Igaratá, Jambuí, Jacareí, Paraibuna, Santa Branca e São José dos Campos, que compreendem a Regional do Alto Vale do Paraíba.

**Responsável(is) pelo(s) Instrumento(s):** Victor de Cássio Miranda (Presidente do CONSAVAP) e Ronaldo Ramos Laranjeira (Diretor-Presidente da SPDM).

**Em Julgamento:** Convocação Pública. Contrato de Gestão de 28-09-21. Valor – R\$20.813.328,96.

**Advogado(s):** Ernesto Aparecido de Albuquerque (OAB/SP nº 80.790), Márcio de Paula Antunes (OAB/SP nº 180.044), Anderson Viar Ferraresi (OAB/SP nº 206.326), Fábio Vieira (OAB/SP nº 337.414), Fabrício Pereira de Melo (OAB/SP nº 123.894), Benedito Rômulo Fonseca Junior (OAB/SP nº 224.684), Eduardo Massarenti (OAB/SP nº 387.552) e outros.

**EMENTA:** REPASSES PÚBLICOS. TERCEIRO SETOR. CONTRATO DE GESTÃO. PLANO DE TRABALHO DEFICIENTE. RECOMENDAÇÕES. PREVISIBILIDADE DE SUBCONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS. VERIFICAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. REGULARIDADE.

---

### **RELATÓRIO**

Trata-se do **Contrato de Gestão** nº 001/2021 celebrado entre CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO ALTO



VALE DO PARAÍBA – CONSAVAP e SPDM - ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA em 28 de setembro de 2021, ao valor de R\$ 20.813.328,96<sup>(1)</sup> e vigência de 24 (vinte e quatro) meses, objetivando o gerenciamento, a operacionalização e a execução das ações e serviços de saúde na área de atendimento pré-hospitalar móvel e regulação médica das urgências, no Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192 dos municípios de Caçapava, Igaratá, Jambeiro, Jacareí, Paraibuna, Santa Branca e São José dos Campos, que compreendem a Regional do Alto Vale do Paraíba.

Na análise do feito, **Unidade Regional de São José dos Campos – UR-07<sup>(2)</sup>** registra irregularidades: (i) Plano de Trabalho não elaborado; (ii) inexistência de custos de referência dos serviços; (iii) ausência de previsão dos dispêndios para o prazo de vigência total do ajuste, tornando inviável avaliação dos indicadores de qualidade; (iv) falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para as despesas decorrentes do ajuste; (v) ausência de detalhamento dos custos apurados para estipulação das metas e do orçamento; (vi) previsão de possível pagamento pela CONSAVAP à OS por serviço não prestado, já que os percentuais de execução do volume de serviço contratado não são diretamente proporcionais ao valor a ser pago; (vii) Conselho de Saúde não participou das decisões relativas à terceirização; (viii) realização de despesa sem comprovação de prévio empenho; (ix) não restou demonstrada que a prestação dos serviços via contrato de

---

(1) Valor anual: Vinte milhões, oitocentos e treze mil, trezentos e vinte e oito reais e noventa e seis centavos.

Custo mensal: R\$ 1.734.444,08 – Um milhão, setecentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e oito centavos).

(2) Evento 21.12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

gestão seria mais vantajosa para a Administração; (x) possibilidade de subcontratação parcial do objeto (quarteirização), sem fixação de quantidade ou itens a serem repassados.

Assegurado o contraditório<sup>(3)</sup>, a **SPDM**<sup>(4)</sup> afirma que, desde o início do ajuste, cumpre integralmente com a entrega de todos os indicadores, relatórios e informações definidos nos Anexos II-A e II-B<sup>(5)</sup>, permitindo o pleno acompanhamento por parte do Órgão contratante sobre a prestação dos serviços.

Ressalta que os serviços de urgência e emergência prestados pelo SAMU 192 dependem de demanda exclusivamente espontânea, não tendo a unidade controle e/ou gerenciamento sobre o volume de atendimentos a serem realizados e que as metas propostas no edital foram “estimadas” considerando o total de habitantes da região.

Segundo sustenta, o proveito econômico ao Poder Público é patente eis que o contrato de gestão, desde sua implementação no Estado de São Paulo pela Lei Complementar nº

(3) Eventos 26, 37, 52 e 56.

(4) Evento 60.

(5)

Ações	Metas	Realizado							
		set/21	out/21	nov/21	dez/21	jan/22	fev/22	mar/22	
Atendimento Telefônico	Atender até 20.000 ligações/mês solicitando o serviço de urgência/emergência	20.000	12.311	13.327	13.386	14.661	16.395	12.673	14.087
Regulação Médica	Regular até 12.000 casos/mês com definição do destino	12.000	5.059	5.264	5.349	5.906	6.772	5.002	5.533
Operação - Despacho	Concluir despacho e envio de unidades móveis para atendimento até 10.500 chamados/mês (urgências/emergências/eletivos)	10.500	4.101	4.275	4.279	4.811	5.181	4.044	4.477
Atendimento no local da ocorrência: - Suporte Avançado	Atender até 2.100 casos/mês de emergência com risco iminente à vida no menor tempo possível, prestando todo suporte avançado à manutenção da vida.	2.100	342	363	359	370	451	314	304
Atendimento no local da ocorrência: - Suporte Básico	Atender até 8.400 casos/mês de urgência e emergência sem risco iminente à vida no menor tempo possível, prestando todo suporte básico à manutenção da vida.	8.400	3.759	3.912	3.920	4.441	4.730	3.730	4.173



846/98, visa ao atendimento dos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência.

No que toca à ausência de previsão de dispêndios para o prazo de vigência total do ajuste, entende que a Lei nº 8.666/93 não deve ser aplicada no caso em tela, principalmente em razão da natureza jurídica do contrato de gestão que, como bem decidiu o STF no julgamento da ADIN 1923, possui natureza de convênio.

Assevera que, pelo caráter continuado da prestação dos serviços, o desembolso mensal permite estabelecer o valor anual ou por 24 meses, sendo certo que a previsão por 12 meses está em total consonância com as normas orçamentárias, não havendo prejuízos ao contratante e tampouco ao exercício orçamentário.

A seu ver, o contrato de gestão possui particularidades que devem ser levadas em consideração, notadamente porque a entidade não recebe recursos financeiros destinados a lucros ou taxas, sendo que todos os valores disponibilizados são empregados no ajuste ou devolvidos.

Assegura que os termos de formalização dos Municípios que integram o SAMU 192 foram devidamente assinados pelos gestores locais para consecução de finalidades de interesse público e recíproco: Caçapava: Lei Municipal nº 5.211/13, Igaratá: Lei Municipal nº 1.751/13, Jacareí: Lei Municipal nº 5.786/13, Jambuí: Lei Municipal nº 1.630/13, Paraibuna: Lei Municipal nº 2.799/13, Santa Branca: Lei Municipal nº 1.496/13 e São José dos Campos: Lei Municipal nº 8.990/13.



Segue aduzindo que, em atendimento ao item 7.5.2 do edital do processo de seleção, apresentou estudo, conforme Anexo 3, que demonstra a economicidade dos valores apresentados. Considera, ainda, que a especificidade e a falta de serviços semelhantes/idênticos dificultam avaliação mais simplificada.

Dá por certo que não pratica subcontratação do objeto, contando apenas, pela própria natureza do serviço, com contratações de pessoas jurídicas para as atividades-meio, com exceção dos profissionais médicos que, pela regra de mercado, preferem prestar serviços mediante pessoa jurídica.

Em remate, ao defender que o foco de controle seja deslocado da legalidade para o finalístico, consoante destacado pelo Ministro Benjamin Zymler na Decisão 592/1998 Plenário, pugna pela regularidade do contrato de gestão.

Por sua vez, o **CONSAVAP<sup>(6)</sup>** esclarece que o edital não foi composto de *Plano de Trabalho*, mas de *Termo de Referência* contendo todas as informações do objeto licitado, requisitos a serem contemplados e instruções cabíveis para permitir que a entidade interessada elaborasse seu Plano de Trabalho, nos termos do artigo 15, § 3º do Decreto Municipal nº 18.188/2019 de São José dos Campos.

Informa que a SPDM, vencedora do certame, apresentou em seu envelope 2 a "Proposta Técnica" (tendo ocorrido apenas erro de nomenclatura, pois deveria ter constado Plano de Trabalho), contemplando as metas a serem atingidas, os critérios de avaliação e desempenho que serão aplicados e os indicadores de

---

<sup>(6)</sup> Evento 63.



qualidade e produtividade exigidos, sendo devidamente analisada e aprovada pela Comissão Especial de Avaliação.

Traz aos autos o "Relatório de Vantajosidade" elaborado por sua Secretaria Executiva, dando pleno cumprimento as determinações do artigo 16 da Lei nº 4.320/64, transparência na gestão fiscal, ampla publicidade e eficiência na execução dos serviços.

Destaca que os serviços de SAMU do Alto Vale do Paraíba são executados por Organização Social desde 2015, por meio do Chamamento Público nº 01/15 devidamente aprovado por este Tribunal.

Consigna, ainda, que o cronograma de desembolso foi definido apenas para os 12 (doze) primeiros meses, dada a possibilidade de correção monetária do valor contratual a partir do 13º mês, nos termos do parágrafo décimo da cláusula sexta do contrato.

Em seguida, argumenta que não se trata de criação, expansão ou aperfeiçoamento dos serviços, sendo totalmente dispensada a apresentação do Relatório de estimativa de impacto orçamentário-financeiro previsto no artigo 16, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas de continuidade dos serviços contratados desde 2015, com mínima variação do custo mensal em relação ao valor adotado no 5º Termo Aditivo do Contrato de Gestão nº 01/15 (R\$ 1.706.706,74).

Apresenta cópia da Ata da 37ª Assembleia Geral CONSAVAP e da Resolução nº 15/21, definindo o orçamento para o exercício de 2022, com dotação orçamentária de R\$ 21.282.383,08, específica para custeio dos serviços de SAMU.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Cita posicionamento deste Tribunal nos autos do TC-022570/026/12 acolhendo as justificativas quanto à composição dos custos e a avaliação pelo total da unidade assistencial, vez que o custo final do serviço será a soma do variável dividido pelo volume de atividades efetivadas.

Arrazoa que, diante da sistemática de fiscalização e avaliação do ajuste adotada pela Comissão, não há riscos de pagamento por serviços não prestados, haja vista que serão objeto de glosa e desconto nos pagamentos realizados.

Segundo sustenta, o CONSAVAP é composto por oito municípios do Alto Vale do Paraíba, dificultando, assim, a possibilidade de participação dos Conselhos de Saúde no processo de planejamento, qualificação e seleção da Organização Social. Diante dessas limitações, por meio de indicação do Chefe do Executivo de São José dos Campos, nomeou como membro do Conselho de Saúde do Município Sede (SJC) o Diretor Hospitalar Wagner Marques para compor a Comissão de Seleção do Chamamento Público, dando cumprimento as determinações do artigo 1º, § 2º da Lei 8.142/90.

Considera que a emissão do empenho no dia da assinatura do contrato não caracteriza ofensa ao princípio do prévio empenho, pois o que o artigo 60 da Lei nº 4.320/64 veda é a anterior concretização da despesa, com a efetivação da compra ou da prestação do serviço, o que não ocorreu.

Alega, ainda, que a jurisprudência deste Tribunal não veda a subcontratação, muito menos exige a previsão das quantidades



em cláusula contratual, contudo aborda os cuidados na terceirização do contrato de gestão para que não ocorra desconfiguração do instituto, evitando, assim, que empresas contratadas sejam favorecidas com recursos públicos sem enfrentarem as limitações legais.

Por essas razões, requer seja julgado regular o chamamento público e o ajuste, com as recomendações que esta Corte reputar necessárias.

Após tecer breves considerações sobre o “diálogo das fontes” para reforçar a aplicação de todos os dispositivos da Lei nº 8.666/93 que possam garantir máxima proteção do interesse público nas relações estatais com o terceiro setor, **Ministério Público**(<sup>7</sup>) entende que a ausência de um plano de trabalho por meio do qual se conheçam as metas a serem atingidas, os critérios de avaliação de desempenho e os indicadores de qualidade e produtividade compromete os atos em exame.

Para o *Parquet*, a falta de custos de referência para estipulação dos valores envolvidos na contratação impossibilita aferição da vantagem do ajuste.

Ademais, pondera que não há parâmetros para a subcontratação do objeto, o que transforma o presente contrato em mera formalidade para que a contratada transfira a terceiros serviços que deveriam ser por ela executados.

---

(7) Evento 71.



O **CONSAVAP**<sup>(8)</sup> retorna aos autos reafirmando que o edital do chamamento trouxe todas as informações e exigências necessárias para que as Organizações Sociais interessadas elaborassem seus Planos de Trabalho e que a empresa vencedora do certame apresentou a Proposta Técnica (Plano de Trabalho) e o Demonstrativo dos Custos Apurados, devidamente analisados e aprovados pela Comissão Especial de Seleção.

Após esclarecimentos complementares, **Ministério Público**<sup>(9)</sup> reitera parecer pela irregularidade da matéria.

É o relatório.

GCECR  
LGM

---

<sup>(8)</sup> Evento 76.

<sup>(9)</sup> Evento 82.



**TC-007946.989.22-5**

## **VOTO**

Justificativas ofertadas, aliadas à documentação coligida aos autos, afastam os apontamentos dos Órgãos de instrução, ainda que recomendações se façam necessárias.

Críticas de maior envergadura cingem-se à ausência de plano de trabalho e à subcontratação dos serviços.

Vê-se, de início, que o ajuste tem por objetivo a prestação de serviços no Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192 dos municípios que compreendem a Regional do Alto Vale do Paraíba sobre o qual repousa patente imprevisibilidade da demanda.

A propósito, solicitação de abertura do contrato pautou-se em dados obtidos no ajuste anterior firmado entre as partes e no total de habitantes da região.

Posta a natureza do objeto, em que pesem alvitados desacertos no planejamento, pode-se aceitar que a “Proposta Técnica”<sup>(10)</sup> e a “Proposta Orçamentária”<sup>(11)</sup> apresentadas pela SPDM - Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina, ainda que não contemplem todos os requisitos reclamados por esta Corte, substituam

---

<sup>(10)</sup> Eventos 1.17 a 1.25.

<sup>(11)</sup> Eventos 1.15 e 1.16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

o Plano de Trabalho, já que demonstrados os gastos envolvidos<sup>(12)</sup> e as metas previstas<sup>(13)</sup>, de sorte a evidenciar o atingimento do interesse público almejado e propiciar o acompanhamento da execução da avença pela contratante.

Assim, a falha comporta indulto, sem embargo de expressa recomendação à beneficiária para reduzir a termo o planejamento circunstanciado dos custos unitários envolvidos para o

(12)

PROPOSTA DE PLANO ORÇAMENTÁRIO - CUSTEIO ANO 1													
CUSTEIO (A)	Mês 01	Mês 02	Mês 03	Mês 04	Mês 05	Mês 06	Mês 07	Mês 08	Mês 09	Mês 10	Mês 11	Mês 12	TOTAL
<b>CUSTOS e DESPESAS</b>													
Salários	793.852	793.852	793.852	793.852	793.852	793.852	793.852	793.852	793.852	793.852	793.852	793.852	9.526.220
Encargos Sociais	96.439	96.439	96.439	96.439	96.439	96.439	96.439	96.439	96.439	96.439	96.439	96.439	1.157.267
Benefícios	82.018	82.018	82.018	82.018	82.018	82.018	82.018	82.018	82.018	82.018	82.018	82.018	984.221
Provisão de Férias	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	85.000	1.020.000
Provisão de 13º Salário	74.645	74.645	74.645	74.645	74.645	74.645	74.645	74.645	74.645	74.645	74.645	74.645	895.740
Provisão para Rescisões	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	240.000
Serviços de Terceiros - Informática	31.276	31.276	31.276	31.276	31.276	31.276	31.276	31.276	31.276	31.276	31.276	31.276	374.712
Serviços de Terceiros - Outros	309.615	309.615	309.615	309.615	309.615	309.615	309.615	309.615	309.615	309.615	309.615	309.615	3.715.374
Suprimentos - Medicamentos	2.209	2.209	2.209	2.209	2.209	2.209	2.209	2.209	2.209	2.209	2.209	2.209	26.513
Suprimentos - Enfermagem	39.357	39.357	39.357	39.357	39.357	39.357	39.357	39.357	39.357	39.357	39.357	39.357	472.287
Suprimentos - Nutrição	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	2.400
Suprimentos - Laboratório	1.462	1.462	1.462	1.462	1.462	1.462	1.462	1.462	1.462	1.462	1.462	1.462	17.544
Suprimentos - Gases Medicinais	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	1.200
Suprimentos - Limpeza	2.465	2.465	2.465	2.465	2.465	2.465	2.465	2.465	2.465	2.465	2.465	2.465	29.582
Suprimentos - Escritório	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	2.300	27.600
Suprimentos - Peças e Utensílios	32.220	32.220	32.220	32.220	32.220	32.220	32.220	32.220	32.220	32.220	32.220	32.220	386.640
Suprimentos - Outros	43.962	43.962	43.962	43.962	43.962	43.962	43.962	43.962	43.962	43.962	43.962	43.962	527.549
Utilidade Pública	2.038	2.038	2.038	2.038	2.038	2.038	2.038	2.038	2.038	2.038	2.038	2.038	24.457
Manutenção - Imóveis	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	30.000
Manutenção - Veículos	53.500	53.500	53.500	53.500	53.500	53.500	53.500	53.500	53.500	53.500	53.500	53.500	642.000
Manutenção - Máq. & Equip.	1.830	1.830	1.830	1.830	1.830	1.830	1.830	1.830	1.830	1.830	1.830	1.830	21.960
Viagens e Transportes	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	600	7.200
Locações - Máq. & Equip.	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	180.000
Locações - Outros	2.160	2.160	2.160	2.160	2.160	2.160	2.160	2.160	2.160	2.160	2.160	2.160	25.920
Cursos e Treinamentos	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	18.000
Despesas e Custos Legais	14.900	14.900	14.900	14.900	14.900	14.900	14.900	14.900	14.900	14.900	14.900	14.900	178.800
Impostos e Taxas	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	1.200
Outras Despesas e Custos	9.274	9.274	9.274	9.274	9.274	9.274	9.274	9.274	9.274	9.274	9.274	9.274	111.290
Despesas e Custos Financeiros	13.971	13.971	13.971	13.971	13.971	13.971	13.971	13.971	13.971	13.971	13.971	13.971	167.652
<b>Valor Total de CUSTOS e DESPESAS</b>	<b>1.734.444</b>	<b>20.813.329</b>											

(13)

Metas Quantitativas	Quantidade Proposta
Atendimento Telefônico	Atender até 20.000 ligações/mês
Regulação Médica	Regular até 12.000 casos/mês com definição de destinos
Operação – Despacho	Concluir despacho e envio de unidades móveis para atendimento até 10.500 chamados/mês (Urgências/emergências/eletivos)
Atendimento no local da ocorrência – Suporte Avançado à Vida	Atender até 2.100 casos/mês de emergência com risco iminente à vida
Atendimento no local da ocorrência – Suporte Básico à Vida	Atender até 8.400 casos/mês de emergência sem risco iminente à vida



desenvolvimento de cada atividade prevista no ajuste, bem como permitir adequada aferição de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, sob pena de não mais serem relevados desacertos da espécie.

Quanto à previsão de contratação de empresas terceirizadas de forma complementar<sup>(14)</sup>, não há, a rigor, ilegalidade flagrante.

De se considerar que o próprio modelo do contrato de gestão admite a terceirização de mão de obra para atividades meio ou a subcontratação de atividades, eis que o foco da parceria é a prestação do serviço e conseqüente suprimento da demanda de atendimentos do SAMU 192 e não a contratação de profissionais específicos.

Todavia, as despesas decorrentes de subcontratação serão, de fato, verificadas quando da análise das prestações de contas dos respectivos exercícios.

Importa ressaltar que o procedimento de escolha da entidade decorreu de competente processo de convocação pública, voltado ao chamamento de interessadas em celebrar o contrato de gestão na forma divulgada, contou com participação de 02 (duas)

---

(14) Cláusula 2.8, Parágrafo Único - Será admitida a terceirização de mão de obra de atividades meio do presente contrato de gestão; será admitida, ainda, a subcontratação parcial do objeto do presente contrato de gestão desde que haja previa anuência da contratada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

interessadas, adjudicando-se o objeto do torneio à beneficiária detentora da melhor proposta<sup>(15)</sup>.

A contratada é pessoa jurídica de direito privado e sem fins lucrativos, qualificada como Organização Social na área da Saúde e, logo, habilitada à celebração da parceria<sup>(16)</sup>.

Ainda em favor da regularidade da matéria, contrato de gestão anterior celebrado entre os mesmos partícipes recebeu aprovação deste Tribunal<sup>(17)</sup>.

Diante do exposto, voto pela **regularidade** da convocação pública e do decorrente contrato de gestão celebrado entre CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO ALTO VALE DO PARAÍBA – CONSAVAP e SPDM - ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA, sem embargo das recomendações alvitradas.

GCECR  
LGM

---

(15) Evento 1.29.

(16) Eventos 1.26 a 1.28.

(17) TC-008144.989.15-9 – Segunda Câmara de 11 de junho de 2019, Relator o Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos. Trânsito em julgado em 29 de julho de 2019.