

CONSELHEIRO MARCO AURÉLIO BERTAIOLLI

PRIMEIRA CÂMARA DE 07/07/26

ITEM Nº 54

PRESTAÇÃO DE CONTAS – REPASSES PÚBLICOS

54 TC-008402.989.22-2

Contratante: Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Vale do Paraíba - CONSAVAP.

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

Entidade Gerenciada: Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU 192.

Responsável(is): Victor de Cássio Miranda (Presidente do Órgão Contratante), Ronaldo Ramos Laranjeira (Diretor Presidente da Organização Social), Myriam Alckmin Ramos Nogueira (Secretária Executiva do CONSAVAP).

Em Julgamento: Prestação de contas – repasses públicos ao terceiro setor.

Exercício: 2021.

Valor(es): R\$ 6.057.965,03.

Advogado(s): Fábio Vieira (OAB/SP nº 337.414), Anderson Viar Ferraresi (OAB/SP nº 206.326), Ernesto Aparecido de Albuquerque (OAB/SP nº 80.790), Márcio de Paula Antunes (OAB/SP nº 180.044) e outros.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalizada por: UR-7.

Fiscalização atual: UR-7.

EMENTA: REPASSES PÚBLICOS. TERCEIRO SETOR. CONTRATO DE GESTÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. FALHAS SATISFATORIAMENTE AFASTADAS EM SEDE DE EXAME DA MATÉRIA PRINCIPAL. CRÍTICAS RELACIONADAS AO RATEIO ADMINISTRATIVO. METODOLOGIA DE EVIDENCIAÇÃO DOS CUSTOS OPERACIONAIS DA ENTIDADE JÁ ACEITO POR ESTA C. CORTE. PERCENTUAL DE CUSTOS COMPARTILHADOS QUE NÃO DESTOA DOS COMUMENTE PRATICADOS PELA BENEFICIÁRIA EM AJUSTES DA ESPÉCIE. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS A INDICAR QUE A ORGANIZAÇÃO SOCIAL AUFERIU GANHO ECONÔMICO. RELEVÇÃO. INCOMPLETUDE DOS RELATÓRIOS A DEMONSTRAR A EFICÁCIA E A EFETIVIDADE DA PARCERIA. DESCARTO QUE, DADO O CONTEXTO DOS AUTOS, É INSUFICIENTE A COMPROMETER A CERTIFICAÇÃO DO EMPREGO DA VERBA

PÚBLICA AOS FINS ELEITOS. ADVERTÊNCIA. COMPROVAÇÃO DOS GASTOS. QUITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. REGULARIDADE.

RELATÓRIO

Em exame PRESTAÇÃO DE CONTAS relativa ao exercício de 2021, no montante de R\$ 6.057.965,03⁽¹⁾ (seis milhões, cinquenta e sete mil, novecentos e sessenta e cinco reais e três centavos), decorrente do CONTRATO DE GESTÃO nº 1/2021⁽²⁾ firmado entre CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAUDE DO ALTO VALE DO PARAIBA - CONSAVAP e ASSOCIACAO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA - SPDM, com vistas ao gerenciamento, à operacionalização e à 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, Jambuí, Jacaré, Paraibuna, Santa Branca e São José dos Campos, que compreendem a Regional do Alto Vale do Paraíba.

Preliminarmente, cabe informar que os presentes demonstrativos se referem ao período de outubro/2021 a dezembro/2021. Anteriormente, vigia o Contrato de Gestão nº 1/2015 (TC-008144.989.15-9), celebrado entre as mesmas partes e idêntico objeto. Assim, a prestação de contas referente ao interstício entre janeiro/2021 e setembro/2021 foi analisada no bojo do TC-000529.989.23-8, ao cabo julgada **regular** por esta C. Corte⁽³⁾.

1

DEMONSTRATIVO INTEGRAL DAS RECEITAS E DESPESAS - DIRD	
RECURSOS DISPONÍVEIS NO EXERCÍCIO	(R\$)
(A) Saldo do Exercício Anterior	R\$ 898.209,17
(B) Repasses Públicos no Exercício	R\$ 5.142.480,46
(C) Receitas com Aplicações Financeiras dos Repasses Públicos	R\$ 16.508,57
(D) Outras Receitas decorrentes da execução do ajuste	R\$ 766,83
(E = A + B + C + D) Total de Recursos Públicos	R\$ 6.057.965,03

² Contrato de Gestão nº 1/2021, firmado em 28/9/2021, ao valor de R\$ 20.813.328,96 (vinte milhões, oitocentos e treze mil, trezentos e vinte e oito reais e noventa e seis centavos) pelo período de 24 (vinte e quatro) meses.

³ E. Segunda Câmara - |Sessão de 09 de maio de 2023. E. Conselheiro Robson Marinho (Relator). E. Conselheiros Renato Martins Costa (Presidente) e Cristiana de Castro Moraes.

Ao instruir o feito, **UR-07**⁽⁴⁾ registra as seguintes ocorrências, seguidas pelas razões de defesa dos Interessados:

EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO CONTRATO DE GESTÃO

a) Não houve exposição sobre a execução técnica do Contrato de Gestão, com justificativas para as metas não atingidas ou excessivamente superadas (inobservância ao art. 164, IX, alínea “a”, das Instruções nº 1/2020);

SPDM⁽⁵⁾: elaborou relatório de atividades conforme previsto no art. 164, IX, alínea “a”, das Instruções nº 1/2020, apresentando comparativo das metas propostas com os resultados alcançados, incluindo justificativas para metas não atingidas ou superadas, ainda que não haja obrigatoriedade de publicação integral na imprensa oficial; destaca que a análise dos dados compete à Comissão de Avaliação, que pode solicitar esclarecimentos e propor alterações, e que os serviços são prestados 24 horas por dia, sete dias por semana, o que justifica a estrutura mantida independentemente do volume de atendimentos;

CONSAVAP⁽⁶⁾: o relatório anual da Organização Social (OS) sobre a execução técnica e orçamentária do Contrato de Gestão foi devidamente elaborado e apresentado, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, bem como justificativas para metas não atingidas ou excessivamente superadas, em conformidade com o art. 164, IX, alínea “a”, das Instruções nº 1/2020; ademais, embora não haja publicação integral na imprensa oficial, as informações técnicas estão inseridas no

⁴ Evento 35.32..

⁵ Evento 71.

⁶ Evento 74.

balanço anual e nos relatórios apresentados ao CONSAVAP, atendendo às exigências legais;

b) Relatório Conclusivo não demonstra análise efetiva quanto aos resultados atingidos, tampouco comprova vantajosidade com base nos custos apurados para a estipulação de metas e do orçamento (inobservância ao art. 164, XIX, das Instruções nº 1/2020);

SPDM: o relatório anual apresentado contempla a execução técnica e orçamentária, demonstrando a eficiência e economicidade do modelo adotado, com ampla documentação comprobatória e transparência na aplicação dos recursos; ressalta que o controle deve priorizar o aspecto finalístico, ou seja, a satisfação do usuário e a efetiva prestação dos serviços;

CONSAVAP: o CONSAVAP exige documentos que vão além do mínimo requerido, como os Relatórios Técnicos de Monitoramento e Avaliação (RTMA) e Parecer Técnico Orçamentário (PTO), que analisam qualitativa, técnica e financeiramente a execução do contrato; dessa forma, o parecer conclusivo emitido pela Comissão de Avaliação e Fiscalização representa análise efetiva dos resultados, afastando a alegação de ausência de comprovação de vantajosidade;

c) Carregamento de saldo de Contrato anterior e mescla de receitas e despesas entre Contratos de Gestão;

SPDM: o saldo remanescente do contrato anterior foi corretamente apresentado e aplicado na continuidade dos serviços no novo contrato, sendo prática comum o repasse dos recursos no mês subsequente à execução dos serviços; ademais, elaborou demonstrativos financeiros específicos para cada período, garantindo a segregação e transparência dos recursos;

CONSAVAP: reconhece a existência de repasses referentes a contratos anteriores, mas esclarece que tal situação já foi objeto de análise e esclarecimentos anteriores, não configurando irregularidade;

EXECUÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO

d) As deficiências das metas estipuladas e do sistema de avaliação consignados na Proposta Técnica da OS não permitiram atestar a vantajosidade do Contrato de Gestão, bem como se os serviços executados pela contratada se deram da forma mais econômica, eficaz e eficiente;

CONSAVAP: o Plano de Trabalho apresentado pela SPDM, que integra o Contrato de Gestão, contempla metas claras, critérios de avaliação e indicadores de qualidade e produtividade, tendo sido devidamente analisado e aprovado pela Comissão Especial de Seleção, de modo que não cabe aventar ausência de vantajosidade ou ineficiência na execução contratual;

e) Falhas na aplicação dos recursos públicos e na fiscalização do desenvolvimento das atividades, porquanto não foram realizados descontos nos repasses, conforme resultado da avaliação dos Indicadores de Desempenho e, ainda, constatação de deficiências na qualidade dos serviços prestados, conforme Pesquisas de Satisfação dos Usuários;

SPDM: as deficiências apontadas foram objeto de acompanhamento e melhorias contínuas; reforça que não houve descontos nos repasses por metas não atingidas devido à complexidade e especificidade do serviço prestado;

CONSAVAP: a Comissão de Avaliação realiza acompanhamento trimestral detalhado, com aplicação de glosas e descontos nos pagamentos em caso de serviços não prestados, garantindo a correta utilização dos recursos e eventuais deficiências são objeto de análise e providências pela Comissão, afastando a alegação de omissão;

PARECER CONCLUSIVO DO PODER PÚBLICO

f) O órgão público não atestou o regular funcionamento da beneficiária, descrevendo sua finalidade estatutária, nem indicou os rendimentos financeiros auferidos na relação dos repasses

concedidos (inobservância ao art. 200, incisos I e II, das Instruções nº 1/2020);

SPDM: a documentação apresentada atende aos requisitos legais, incluindo a descrição da finalidade estatutária e a demonstração dos rendimentos financeiros;

CONSAVAP: o órgão contratante examinou as contas, balanços e documentos da entidade, emitindo parecer conforme previsto no Estatuto Social da SPDM e nas Instruções nº 1/2020, incluindo análise da finalidade estatutária e dos rendimentos financeiros, atendendo assim aos dispositivos legais aplicáveis;

g) O endereço informado no parecer conclusivo como sendo a sede da SPDM no município de São José dos Campos diverge do sítio cadastrado junto à Receita Federal;

SPDM: eventuais divergências cadastrais foram devidamente regularizadas;

CONSAVAP: presume tratar-se de questão cadastral sem impacto na regularidade do contrato;

RECEITAS

h) Dentre as receitas recebidas no período há a consignação de repasse inerente ao Contrato de Gestão nº 1/2015, evidenciando a mescla de recursos entre Instrumentos firmados com o órgão público;

SPDM: não houve mescla indevida de recursos entre contratos, pois os saldos e repasses foram segregados e aplicados conforme os respectivos instrumentos contratuais, com total transparência e comprovação documental;

CONSAVAP: a mescla de recursos entre contratos foi devidamente justificada e não configura irregularidade, estando em conformidade com as normas e práticas adotadas;

DESPESAS

i) Despesas com a Política de Divisibilidade de Custeio das Despesas da SPDM, sem expressa autorização no Contrato de Gestão e sem demonstração da pertinência dos gastos efetuados, caracterizando Taxa de Administração;

SPDM: justifica a adoção da Política de Divisibilidade de Custeio, amplamente utilizada e já reconhecida como regular pelo TCE-SP, que permite o rateio dos custos administrativos entre matriz e unidades gerenciadas, sem configurar taxa de administração;

CONSAVAP: a política de divisibilidade de custeio foi implementada com base em critérios técnicos e legais, não configurando taxa de administração;

j) Despesas realizadas fora do período de competência do Ajuste;

SPDM: apresenta documentação comprobatória detalhada dos gastos e destaca que as despesas realizadas fora do período de competência referem-se a passivos liquidados após o encerramento do contrato, prática comum e prevista contratualmente;

CONSAVAP: as despesas realizadas fora do período de competência foram esclarecidas e justificadas;

k) Despesas com contratações de empresas de serviços médicos e terceirização de atividades-fim, contrariando a Cláusula 2.8 do Contrato de Gestão, descumprindo a Resolução CREMESP nº 90/2000 e sem comprovação da economia esperada nas contratações de serviços com recursos públicos;

SPDM: as contratações de serviços médicos e terceirizações observam as normas aplicáveis e visam garantir a eficiência e economicidade, não havendo irregularidades quanto à legislação vigente;

CONSAVAP: referidas contratações estão previstas no contrato e foram realizadas em conformidade com a legislação aplicável, com comprovação de economicidade e eficiência;

PEÇAS CONTÁBEIS DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL

I) Resultado Operacional deficitário no valor de R\$ 1.426.542,74⁽⁷⁾, indicativo do desequilíbrio financeiro da entidade;

SPDM: mantém a regularidade contábil e financeira, apresentando demonstrações contábeis e relatórios anuais conforme legislação e estatuto social;

CONSAVAP: apresenta documentos para comprovar a regularidade das peças contábeis da OS, afastando a alegação de desequilíbrio financeiro;

OUTRAS VERIFICAÇÕES

m) Não comprovação do atendimento aos princípios do art. 37, caput, da Constituição Federal nos procedimentos de seleção de pessoal e de contratação de mão de obra;

SPDM: os processos seletivos e contratações observam os princípios constitucionais da administração pública;

CONSAVAP: os procedimentos de seleção de pessoal e contratação de mão de obra observam os princípios constitucionais;

n) Não consta manifestação/análise específica do Controle Interno do órgão público acerca dos repasses realizados à OS;

SPDM: o controle interno do órgão público atua conforme previsto;

o) Não localizada a disponibilização dos Relatórios Anuais de prestação de contas da OS, os Pareceres Anuais do órgão contratante e os Relatórios Conclusivos Anuais da Comissão de Avaliação (inobservância ao art. 163, II, das Instruções nº 01/2020, às disposições da Lei Federal nº 12.527/2011 e ao Comunicado SDG nº 16/2018);

SPDM: os relatórios anuais e pareceres estão disponíveis para consulta, atendendo às exigências legais e normativas aplicáveis;

CONSAVAP: os relatórios anuais de prestação de contas, pareceres do órgão contratante e relatórios conclusivos da Comissão de

⁷ Um milhão, quatrocentos e vinte e seis mil, quinhentos e quarenta e dois reais e setenta e quatro centavos.

Avaliação foram elaborados e apresentados conforme exigido, atendendo às normas de transparência e controle previstas na legislação vigente.

Em síntese, **Ministério Público de Contas**⁽⁸⁾ posiciona-se pela **irregularidade**, dada a ausência de metas claras e de detalhamento dos custos no Contrato de Gestão, o que impede a avaliação da vantajosidade da contratação.

Além disso, apontou a falta de parâmetros para subcontratação, o que pode transformar o contrato em mera formalidade para repasse de serviços a terceiros.

Considera evidenciado o carregamento indevido de saldo do contrato anterior e a mistura de receitas e despesas entre contratos distintos, o que compromete a transparência, dificulta o controle dos recursos públicos e indica confusão na gestão financeira.

No que se refere à execução do contrato, sustenta insuficiência das metas e do sistema de avaliação para comprovação da eficiência e da economicidade dos serviços prestados.

Ressalta, ainda, que houve falhas na fiscalização por parte do Órgão Concessor, tendo em vista ausência de descontos por desempenho, não disponibilização integral do quadro de colaboradores, deficiências na qualidade dos serviços e omissão na análise dos projetos sociais pela comissão responsável.

No mais, criticou a política de divisibilidade do custeio, a subcontratação de serviços médicos e terceirização de atividades-fim, bem assim resultado operacional deficitário da entidade, falta de comprovação do atendimento aos princípios constitucionais na seleção de pessoal, ausência de manifestação do controle interno sobre os repasses e a não disponibilização dos relatórios anuais.

⁸ Evento 81.1.

Em réplica, o **CONSAVAP**⁽⁹⁾ reconhece a existência de carregamento de saldo remanescente do contrato anterior e mescla de receitas e despesas entre os contratos de gestão, mas destaca que a prática já foi objeto de análise e aceita mediante formalização contratual adequada.

Quanto às despesas, defende a legalidade da política de divisibilidade de custeio adotada pela SPDM, argumentando que não se trata de taxa de administração, pois os custos administrativos são rateados conforme a participação de cada unidade.

Rebate as alegações de despesas fora do período de competência e de contratações de empresas de serviços médicos e terceirização de atividades-fim, porquanto a subcontratação parcial está prevista contratualmente e é admitida pela jurisprudência do Tribunal, desde que respeitados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Por fim, destaca a transparência e detalhamento dos custos apresentados em todas as fases do processo licitatório e contratual.

Ministério Público de Contas⁽¹⁰⁾ reitera parecer anterior pela **reprovação** dos demonstrativos. Em resumo, destaca a ausência de detalhamento adequado no plano de trabalho, especialmente quanto à definição de metas e custos unitários, elementos essenciais para a vinculação e cooperação entre a Administração Pública e as entidades do Terceiro Setor.

Além disso, censura a incorreta inclusão do saldo remanescente do contrato anterior no demonstrativo financeiro do novo contrato, o que pode ocasionar mescla indevida de recursos e pagamentos irregulares, bem assim a permissão para subcontratação de profissionais, diante de vedação de prática de quarteirização dos serviços de saúde.

⁹ Evento 86.

¹⁰ Evento 93.

Ao cabo, sustenta que a despeito de decisões anteriores desta Corte terem julgado regular o processo de chamamento público e o contrato, persistem falhas graves que comprometem a competitividade do certame e a vantajosidade da contratação, em afronta aos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e transparência.

Este o relatório.

GCMAB
LKS/LFC

TC-008402.989.22-2

VOTO

Em exame PRESTAÇÃO DE CONTAS relativa ao exercício de 2021, no montante de R\$ 6.057.965,03 (seis milhões, cinquenta e sete mil, novecentos e sessenta e cinco reais e três centavos), decorrente do Contrato de Gestão nº 1/2021 firmado entre o CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAUDE DO ALTO VALE DO PARAIBA - CONSAVAP e a ASSOCIACAO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA - SPDM, com vistas ao gerenciamento, à operacionalização e à 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, Jambuí, Jacareí, Paraibuna, Santa Branca e São José dos Campos, que compreendem a Regional do Alto Vale do Paraíba.

Preliminarmente registro que a prestação de contas referente ao período de janeiro a setembro/2021, analisada no bojo do TC-000529.989.23-8, restou **aprova**da em sessão da Segunda Câmara de 09 de maio de 2023⁽¹¹⁾.

Feitas essas considerações, de se consignar que parcela dos apontamentos remonta a questões abordadas na análise do processo principal (TC-007946.989.22-5) e julgado regular por esta E. Câmara⁽¹²⁾.

Reportada decisão concedeu indulto aos desacertos relacionados ao planejamento com vistas à contratação almejada, aceitando, em substituição ao faltante Plano de Trabalho, as Propostas Técnicas e Orçamentárias apresentadas pela SPDM.

¹¹ Conselheiros Robson Marinho (Relator), Renato Martins Costa (Presidente) e Cristiana de Castro Moraes.

¹² Sessão de 28 de março de 2023 – publicado no DOE de 26 de abril de 2023 - Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues (Relator), Antonio Roque Citadini (Presidente) e Dimas Ramalho. Trânsito em julgado em 18 de maio de 2023.

À época, compreendeu-se que, ainda que os documentos não contemplassem todos os requisitos reclamados por esta C. Corte, demonstravam “os gastos envolvidos e as metas previstas, de sorte a evidenciar o atingimento do interesse público almejado e propiciar o acompanhamento da execução da avença pela contratante”.

Nada obstante, o r. *decisum* cuidou de recomendar à beneficiária para que reduzisse a termo o planejamento circunstanciado dos custos unitários envolvidos para o desenvolvimento de cada atividade prevista no ajuste, a fim de avaliar adequada aferição de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, sob pena de não mais serem relevados desacertos da espécie.

Do mesmo modo, afastou anotação relacionada à subcontratação de serviços, porquanto não haveria ali, a rigor, flagrante ilegalidade, eis que o próprio modelo do contrato de gestão admite a terceirização de mão de obra para atividades meio ou a subcontratação de atividades, ressalvando, contudo, que as despesas decorrentes de subcontratação seriam verificadas quando da análise das prestações de contas dos respectivos exercícios.

Assim, consignada breve contextualização do exame do contrato de gestão do qual decorrem os demonstrativos em apreço, passa-se à análise dos demais apontamentos assentes no laudo técnico da Equipe de Inspeção.

Inicialmente, entendo que questão relacionada à divergência no endereço informado pode, neste caso, ser afastada, dado o caráter formal da falha e do relato de pronta regularização por parte da SPDM.

Do mesmo modo, a impropriedade concernente ao carregamento de saldo oriundo do ajuste anterior, pactuado entre as mesmas partes e para o mesmo objeto, comporta indulto, porquanto a decisão proferida nos autos do TC-000529.989.23-8⁽¹³⁾ – que analisou a prestação de contas de janeiro a setembro de

¹³ Segunda Câmara de 9/5/2023. Conselheiros Robson Marinho, Relator, Renato Martins Costa, Presidente, e Cristiana de Castro Moraes. Publicação do acórdão em 1º/6/2023 e trânsito em julgado operado em 26/6/2023.

“A questão do saldo transportado para o ajuste subsequente sem autorização contratual, pode ser relevada por restringir-se ao aspecto estritamente formal.” (evento 85.3, pág. 04, do TC-000529.989.23-8).

2021 – relevou desacerto de idêntica envergadura, devendo-se, pois, conferir isonômico tratamento, em observância ao princípio da segurança jurídica e, ainda, tendo em vista que está-se analisando prestação de contas respeitante ao mesmo exercício.

Não obstante a inadequada metodologia, entendo que a realização de despesas relacionadas à avença anterior, cujo saldo foi aproveitado à conta do presente ajuste, possa ser excepcionalmente relevada, haja vista o específico contexto de continuidade da prestação de serviços.

Ora, se receitas pretéritas, na ordem de R\$ 898.209,17 (oitocentos e noventa e oito mil, duzentos e nove reais e dezessete centavos) foram transferidas e incorporadas ao total de recursos públicos disponíveis no presente exercício, consoante o DIRD encartado (evento 24.11) e utilizado pela Fiscalização, razoável inferir que houve quitação de obrigações cuja origem remonta ao final do ajuste anterior, encerrado em 27 de setembro de 2021.

Nesse sentido é o próprio apontamento da Equipe Técnica (evento 35.32, págs. 28/29, item 2.2 “b”) quando alude ao pagamento de “Ações Judiciais decorrentes de Processos e Acordos Trabalhistas anteriores à celebração do novo Ajuste”.

Todavia, cabe severa advertência aos partícipes para que se abstenham de proceder à indigitada conduta sem a devida formalização nesse sentido, sob pena de rejeição em futuros processos de prestação de contas.

Igualmente passível de indulto questão relacionada ao resultado operacional deficitário no valor de R\$ 1.426.542,74 (um milhão, quatrocentos e vinte e seis mil, quinhentos e quarenta e dois reais e setenta e quatro centavos) verificado pela Equipe de Inspeção, posto que, ao compulsar os relatórios de fiscalização dos exercícios subsequentes⁽¹⁴⁾, verifico que a situação foi dirimida, eis

¹⁴ TC-008403.989.22-1 (2022), TC-015753.989.23-5 (2023), TC-014847.989.24-1 (2024) e TC-019449.989.25-0 (2025).

que não mais subsistem apontamentos da espécie, dando a entender que a situação foi, de fato, resolvida.

Demais desacertos, relacionados aos resultados obtidos no período, contratações de serviços médicos e terceirização de atividades-fim, incompletude dos respectivos relatórios e pareceres, bem assim, no que toca ao rateio administrativo, demandam análise ponderada.

Nesse sentido, pertinente o apontamento da Auditoria quando alude à dificuldade em aferir a vantagem da parceria em termos de eficácia e efetividade, dada as deficiências na definição das metas ajustadas.

Mencionado desacerto tem origem no fato de que a Proposta Técnica da SPDM, e adotada em substituição ao reclamado Plano de Trabalho nos autos da matéria principal, estipulou em seu item 6.5 (Metas Obrigatórias – evento 1.17, pág. 46, do TC-007946.989.22-5) quantitativos máximos de atendimentos, olvidando-se de estabelecer os parâmetros mínimos.

Todavia, entendo que para o objeto convencionado - atendimento pré-hospitalar móvel e regulação médica das urgências, no Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU – a aferição da vantagem da parceria não se resume à verificação do atingimento de balizas quantitativas mínimas.

Isso porque, as ações pactuadas estão sujeitas a fatores extrínsecos que podem afetar a demanda espontânea pelos serviços disponibilizados, assertiva que se verifica por meio do cotejo das informações constantes do relatório de atividades encartado (evento 24.1, pág. 15), documento que elenca, de forma quantitativa, os motivos para o cancelamento de atendimentos, tais como evasão do paciente, recusa de atendimento - inclusive para remoção -, bem assim, deslocamento providenciado por terceiros, atingindo um total de 2.272 (dois mil, duzentos e setenta e duas) desistências de atendimento.

Do mesmo modo, embora o quadro coligido pela SPDM⁽¹⁵⁾ possa, num primeiro momento, demonstrar que as metas não foram integralmente atingidas e, por isso, caberia aplicação de descontos, daquele documento pode-se inferir a imprevisibilidade da demanda, eis que realizados 544 atendimentos com remoção (suporte avançado) e outros 9.250 com suporte básico que não estavam previstos.

Nessas condições, em que pese demais indicadores terem apresentado índice de adimplemento aquém do contratado, o que motivou o Órgão de Inspeção a questionar a ausência de aplicação do desconto de 5% no valor mensal repassado, consoante os critérios previamente estabelecidos na proposta técnica (evento 1.17, pág. 48, do TC-007946.989.22-5), entendo que os gastos operacionais para consecução do objeto convencionado é composto, em sua maioria, por custos fixos, a envolver médicos, motoristas, técnicos de enfermagem, rádio operadores, etc., cujo quantitativo deve ser suficiente e estar integralmente disponível para a prestação assistencial, independente da demanda.

Sob esse prisma, considero que impor desconto no valor mensal do repasses conforme sugerido pela Fiscalização⁽¹⁶⁾ poderia fragilizar (e até mesmo comprometer) as operações de importante serviço de assistência médica à população, visto que para fins de ajuste orçamentário, far-se-ia necessário proceder

¹⁵ Evento 24.1, pág. Pág. 22.

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO CONTRATO DE GESTÃO 001/2015 - 2021		
PERÍODO: OUTUBRO A DEZEMBRO DE 2021		
Linha de Contratação	Total	
	Contratado	Realizado
Atendimento Telefônico	60.000	41.374
Regulação Médica	36.000	16.519
Operação - Despacho	31.500	13.365
Total Atendimento no local da ocorrência:		
- Suporte Avançado	6.300	1.092
Total Atendimento com remoção:		544
- Suporte Avançado		
Total Atendimento no local da ocorrência:		
- Suporte Básico	25.200	12.273
Total Atendimento com remoção:		9.250
- Suporte Básico		

Fonte: SSO – Sistema de Gerenciamento dos Atendimentos (Produção) / Período: Outubro a Dezembro / 2021

¹⁶ Passando de R\$ 1.734.444,08 (um milhão, setecentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais e oito centavos) para R\$ 1.647.721,87 (um milhão, seiscentos e quarenta e sete mil, setecentos e vinte e um reais e oitenta e sete centavos).

ao desligamento de profissionais imprescindíveis para o atendimento em eventual salto na demanda, **o que não exime os partícipes de, na medida do possível, ajustarem as metas ao longo da execução contratual de modo a propiciar melhor adequação orçamentária à realidade fática.**

Para mais, de se considerar o exercício em exame, adstrito a período de maior incidência dos efeitos decorrentes da pandemia de Covid-19, circunstância que, decerto, impactou consideravelmente na demanda pelos serviços prestados pelo SAMU, até mesmo em virtude das medidas adotadas no âmbito do estado com vistas à restrição da mobilidade urbana.

Aliás, reportada crise sanitária levou o governo federal a editar legislação específica, que suspendeu, a partir de 1º de março 2020, a obrigatoriedade da manutenção das metas contratualizadas pelos prestadores de serviço de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), medida decorrente da Lei Federal nº 13.992/20⁽¹⁷⁾, prazo prorrogado até 30 de junho de 2022 por meio da promulgação das Leis Federais nºs 14.061/20, 14.123/21, 14.189/21 e 14.400/22, não havendo que se falar em irregularidade pela não aplicação de descontos pelo inadimplemento das metas.

Quanto às inconsistências relacionadas à política de divisibilidade da Organização Social, de registrar que esta C. Corte, em diversos julgados⁽¹⁸⁾, reconheceu como legítima a metodologia de rateio dos gastos operacionais da SPDM.

Demais disso, os percentuais rateados, e indicados pela Fiscalização em seu laudo técnico (0,57% em outubro; 0,48% em novembro; e 0,53% em

¹⁷ Art. 1º Fica suspensa por 120 (cento e vinte) dias, a contar de 1º de março do corrente ano, a obrigatoriedade da manutenção das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas pelos prestadores de serviço de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), garantindo-lhes os repasses dos valores financeiros contratualizados, na sua integralidade.

¹⁸ TC-016091/026/17, TC-012003.989.18-3; TC-008638.989.19-4, 025990/026/14; 002551/026/21; 008998.989.17-5, entre outros.

dezembro) mostram-se coerentes com outros usualmente gastos pela Organização Social na gestão de ajustes assemelhados⁽¹⁹⁾.

Ressalte-se que no presente caso, para além da presunção de boa-fé da contratada, que é entidade filantrópica fundada há mais de 70 (setenta) anos e parceira do Estado desde sua constituição, inexistem nos autos elementos probatórios concretos a afirmar, de forma inquestionável, execução de despesas com desvio de finalidade, malversação da verba pública ou que a SPDM tenha auferido qualquer tipo de ganho econômico.

Relativamente à contratação de empresas médicas, indicando possível “terceirização” da atividade fim, de se consignar que, como dito alhures, o tema restou devidamente superado quando da apreciação da matéria principal, ocasião em que esta E. Câmara entendeu que o próprio modelo do contrato de gestão admite reportada conduta.

Esta Corte igualmente já se posicionou, em diversas ocasiões aprovando situações análogas²⁰. Com efeito, se reconhece a dificuldade na contratação de médicos por meio do regime CLT e a preferência de diversos profissionais pela prestação de serviços na condição de autônomos, valendo-se de personalidade jurídica instituída para esse fim, razão pela qual a prática tem sido aceita. Demais disso, cabe registrar que o Supremo Tribunal Federal, nas decisões abrigadas no bojo da ADI nº 1923, ADPF nº 324 e RE nº 95252, reconheceu não só o caráter de fomento às parcerias da espécie (ADI), como a possibilidade de terceirização em todas as etapas do processo produtivo.

E a despeito de a Equipe Técnica ter apontado que o valor máximo por hora previsto nos contratos firmados entre a SPDM e particulares (R\$ 120,00/hora) destoa daquele constante da proposta técnica (limitado a R\$

¹⁹ TC-028003/026/14 – 0,498% (fls.); TC-010612.989.17-8 – 0,244%% (evento 18.5); TC-008170.989.18-0 – 0,701% (evento 93.11); TC-01687.989.20-2 – 0,535% (evento 15.5); TC-009199.989.21-1 – 0,431% (evento 15.8), entre outros.

²⁰ TC-000212/006/12, TC-00155/003/12, TC-001032/001/14, TC-011175.989.20, TC-014304.989.18, TC-007417.989.17, entre outros.

100,00/hora), nenhum dos pagamentos excedeu aquela baliza, o que se depreende do próprio apontamento constante em laudo técnico⁽²¹⁾.

Por fim, no que concerne à incompletude dos relatórios e pareceres emitidos, verifico que, a despeito de eventuais aperfeiçoamentos, a entidade disponibiliza em seu endereço eletrônico relatório de atividades acerca da execução da parceria⁽²²⁾ e aquele elaborado por sua comissão de avaliação⁽²³⁾, bem assim, demonstrativos financeiros e de registro das receitas e despesas⁽²⁴⁾, cuja leitura conjugada, segundo a SPDM, se prestaria a evidenciar a execução técnica e orçamentária do ajuste, atendidos, pois, os reclamos da Fiscalização.

Não obstante o pertinente apontamento, entendo que a falha, analisada de forma isolada, não é capaz de comprometer a presente análise dado o contexto dos autos, **podendo ser objeto de advertência para que as partes aperfeiçoem sua documentação com vistas a conferir maior transparência ao fim conferido ao aporte monetário concedido.**

Ante o exposto, com fundamento no artigo 2º, XVII, da Lei Complementar nº 709/93, VOTO pela **regularidade** da comprovação dos gastos no importe de R\$ 5.727.052,62 (cinco milhões, setecentos e vinte e sete mil, cinquenta e dois reais e sessenta e dois centavos), referente ao numerário confiado à ASSOCIAÇÃO PAULISTA PARA O DESENVOLVIMENTO DA MEDICINA – SPDM pelo CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO ALTO VALE DO PARAÍBA - CONSAVAP, no exercício de 2021, com reflexa quitação dos responsáveis no que

²¹ Os quadros acima indicam, por exemplo, que a empresa P. Zordam Serviços Médicos **prestou 167:35h** (cento e sessenta e sete horas e trinta e cinco minutos) **de serviços médicos ao custo hora de R\$ 92,00; 00:10h** (dez minutos) **de serviços médicos ao custo hora de R\$ 95,00; e 84:20h** (oitenta e quatro horas e vinte minutos) **de serviços médicos ao custo hora de R\$ 100**. Já a empresa Braido & Braido Clínica Médica Ltda. prestou **35:58h** (trinta e cinco horas e cinquenta e oito minutos) **de serviços**, unicamente **ao custo hora de R\$ 95,00**.

²² <https://samusjc.spdmfiliadas.org.br/wp-content/uploads/sites/38/2023/09/2021-Relatorio-Anual-de-Atividades-3.pdf>

²³ <https://samusjc.spdmfiliadas.org.br/wp-content/uploads/sites/38/2024/07/2021-Relatorios-Conclusivos-Anuais-da-Comissao-de-Avaliacao.pdf>

²⁴ <https://samusjc.spdmfiliadas.org.br/wp-content/uploads/sites/38/2022/01/DEMONSTRATIVO-FINANCEIRO-CONTRATUAL-2021-65.pdf> e <https://samusjc.spdmfiliadas.org.br/wp-content/uploads/sites/38/2022/01/REGISTROS-DE-RECEITAS-E-DESPESAS-2021-35.pdf>

toca a esse valor, sem prejuízo das recomendações e advertências consignadas no corpo da presente decisão.

Outrossim, registre-se que o emprego do saldo de R\$ 330.912,41 (trezentos e trinta mil, novecentos e doze reais e quarenta e um centavos), autorizado para aplicação no exercício subsequente, constituirá objeto de apreciação no correspondente processo autônomo de prestação de contas.

GCMAB
LKS/LFC