



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO



Documento Assinado Digitalmente por: DANIEL COSME DE LIMA
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 8b8903bc-aca7-47f3-ad0b-2618a4bd2f81

RELATÓRIO DE AUDITORIA

PROCESSO TC Nº: 17100223-4

TIPO DE PROCESSO: Prestação de Contas - Gestão

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de João Alfredo

EXERCÍCIO: 2016

RELATOR: Carlos Porto de Barros

UNIDADE FISCALIZADORA: Inspetoria Regional de Bezerros - IRBE

EQUIPE TÉCNICA:

0857 - Daniel Cosme de Lima



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

1.1. PROCESSOS CONEXOS

2. ACHADOS DE AUDITORIA

2.1. IRREGULARIDADES

2.1.1. [A1.1] *Recolhimento não integral das contribuições previdenciárias do Ente ao RPPS*

2.1.2. [A3.1] *Terceirização de mão-de-obra em atividade fim da Administração*

2.1.3. [A4.1] *Não comprovação pela Administração da utilização da totalidade da capacidade instalada dos serviços públicos de saúde, para fins de contratação complementar*

3. CONCLUSÃO

3.1. RESPONSABILIZAÇÃO

3.1.1. *Quadro de Detalhamento de Achados, Responsáveis e Valores Passíveis de Devolução*

3.1.2. *Dados dos Responsáveis*



1. INTRODUÇÃO

Foi realizada Análise de Prestação de Contas de Gestão no(a) Prefeitura Municipal de João Alfredo, relativa ao exercício de 2016, cujo processo foi autuado sob o nº 17100223-4, tendo por objetivo:

Auditar a Prefeitura Municipal de João Alfredo, com base na amostra selecionada, com referência à execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício de 2015. Para tanto, foram observados os artigos 5º e 10º da Resolução TC n.º 13/96, bem como as normas de auditoria vigentes.

1.1. PROCESSOS CONEXOS

| | | | |
|------------|--|-------------|--------------------------------------|
| 1607353-8 | Admissão de Pessoal - Contratação Temporária | Julgado | Prefeitura Municipal de João Alfredo |
| 1603347-4 | Medida Cautelar | Julgado | Prefeitura Municipal de João Alfredo |
| 17100042-0 | Prestação de Contas - Prefeito Municipal | Não Julgado | Prefeitura Municipal de João Alfredo |

2. ACHADOS DE AUDITORIA

Concluída a Auditoria, foram identificados os achados de auditoria relacionados nos itens a seguir.

2.1. IRREGULARIDADES

2.1.1. [A1.1] Recolhimento não integral das contribuições previdenciárias do Ente ao RPPS

Situação Encontrada:

Ao analisar o recolhimento de contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência (RGPS), verificou-se que foi feito o repasse integral.

Em relação às contribuições ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), observou-se o não recolhimento integral da parte patronal. Com base no demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS, (Documento 35), verifica-se que não foi recolhido o montante de **R\$ 2.097.212,01**, em contribuições patronais,

O repasse de recursos financeiros em volume menor do que o devido ao RPPS além de comprometer o equilíbrio financeiro do regime, também implica no aumento do passivo do município ante o seu sistema de previdência, uma vez que as obrigações pela cobertura de



eventuais insuficiências financeiras do regime próprio são de responsabilidade do Tesouro municipal, conforme § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 9.717/08, e art. 26 da portaria MPS nº 403/08.

A lei de responsabilidade fiscal reforça essa perspectiva da ação estatal ao apresentar os pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal, conforme §1º do art. 1º, abaixo transcrito:

Art. 1º Omissis

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Por fim, cabe ainda ao governante acompanhar a solidez do RPPS de modo que o regime ofereça tanto segurança jurídica ao conjunto dos segurados do sistema, quanto à garantia ao Município de que não haverá formação de passivos futuros capazes de afetar o equilíbrio de suas contas e o cumprimento de suas metas fiscais.

A responsabilidade pela observância das normas que regem a administração municipal, ainda que em última instância, é do gestor municipal, que, no caso em questão, por falta de planejamento ou de ingerência, não integralizou os repasses das contribuições à conta do Regime Próprio, pelo que se sujeita ao disposto no artigo 73, inciso II, da Lei nº 12.600/20024, independentemente de outras sanções aplicáveis ao caso. Vide tabelas abaixo:

CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES ATIVOS, INATIVOS E DOS PENSIONISTAS (RPPS)

| BASE DE CÁLCULO | | RETIDA | CONTABILIZADA | RECOLHIDA | DATA DO VENC. | DATA DO REPASSE |
|-----------------|--------------|------------|---------------|------------|---------------|--|
| COMPETÊNCIA | VALOR | | | PRINCIPAL | | |
| JANEIRO | 1.026.997,32 | 111.613,83 | 111.569,30 | 111.613,83 | 10/02/2016 | 20/01, 18/02, 21/03, 04/04, 13/05 e 21/06/2016 |
| FEVEREIRO | 1.089.027,32 | 118.744,77 | 118.744,65 | 118.744,77 | 10/03/2016 | 22/02, 13/05, 10/06 e 12/07/2016 |
| MARÇO | 1.161.194,22 | 126.720,61 | 126.721,09 | 126.720,61 | 08/04/2016 | 22/03, 13/05, 10/06 e 12/07/2016 |
| ABRIL | 1.091.423,28 | 118.822,04 | 118.822,52 | 118.822,04 | 10/05/2016 | 25/04, 13/05, 10/06, 12/07 e 21/10/2016 |
| MAIO | 1.083.743,67 | 118.366,73 | 118.288,25 | 118.366,73 | 10/06/2016 | 25/05, 12/07, 20/07, 10/08, 10/11 e 30/11/2016 |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO



Documento Assinado Digitalmente por: DANIEL COSME DE LIMA
Acesse em: <https://stce.tc.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 8b8903bc-aca7-47f3-ad0b-2618a4bd2f81

| | | | | | | |
|--------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------|--|
| JUNHO | 1.079.808,81 | 117.933,89 | 117.855,40 | 117.933,89 | 08/07/2016 | 21/06, 20/07, 10/08, 10/11, 10/11 e 30/11/2016 |
| JULHO | 1.083.774,83 | 118.308,06 | 118.229,58 | 118.308,06 | 10/08/2016 | 26/07, 10/08, 10/11 e 30/11/2016 |
| AGOSTO | 1.088.060,87 | 118.485,50 | 118.407,02 | 118.485,50 | 09/09/2016 | 26/08, 10/11, 21/11 e 30/11/2016 |
| SETEMBRO | 1.084.565,39 | 118.317,61 | 118.239,13 | 118.317,61 | 10/10/2016 | 30/09, 10/11, 21/11 e 30/11/2016 |
| OUTUBRO | 1.073.935,27 | 117.225,73 | 117.147,24 | 117.225,73 | 10/11/2016 | 03/11, 10/11, 09/11 e 21/11/2016 |
| NOVEMBRO | 1.062.863,70 | 116.355,71 | 116.277,22 | 116.355,71 | 09/12/2016 | 28/11, 12/12 e 21/12/2016 |
| DEZEMBRO | 1.061.570,38 | 116.223,53 | 116.128,68 | 116.223,53 | 10/01/2017 | 21/12/2016, 11/01 e 17/01/2017 |
| 13º SALÁRIO | 1.147.695,70 | 126.246,68 | 126.934,61 | 126.246,68 | 09/12/2016 | 21/12, 22/12/2016 e 11/01/2017 |
| TOTAL | 14.134.660,76 | 1.543.364,69 | 1.543.364,69 | 1.543.364,69 | | |

CONTRIBUIÇÃO NORMAL DO MUNICÍPIO (RPPS)

| BASE DE CÁLCULO | | CONTRIBUIÇÃO NORMAL | | | | | |
|-----------------|--------------|---------------------|---------------|------------------------------|------------|---------------|---|
| COMPETÊNCIA | VALOR | DEVIDA | CONTABILIZADA | BENEFÍCIOS PAGOS DIRETAMENTE | RECOLHIDA | DATA DO VENC. | DATA DO REPASSE |
| | | | | | PRINCIPAL | | |
| JANEIRO | 1.026.997,32 | 175.836,08 | 161.335,78 | 14.587,78 | 100.071,01 | 10/02/2016 | 20/01, 18/02, 21/03, 04/04 e 13/05/2016 |
| FEVEREIRO | 1.089.027,32 | 186.455,00 | 163.488,18 | 23.054,30 | 2.788,99 | 10/03/2016 | 22/02 e 10/06/2016 |
| MARÇO | 1.161.194,22 | 198.806,84 | 179.356,01 | 19.538,31 | 2.672,20 | 08/04/2016 | 22/03 e 10/06/2016 |
| ABRIL | 1.091.423,28 | 186.458,84 | 164.532,26 | 22.014,06 | 1.901,63 | 10/05/2016 | 25/04 e 10/06/2016 |
| MAIO | 1.083.743,67 | 185.587,61 | 158.349,34 | 27.325,75 | 1.115,48 | 10/06/2016 | 25/05/2016 |
| JUNHO | 1.079.808,81 | 184.912,70 | 150.702,69 | 34.297,49 | 1.115,49 | 08/07/2016 | 21/06/2016 |
| JULHO | 1.083.774,83 | 208.601,47 | 176.017,06 | 32.671,89 | 1.115,48 | 10/08/2016 | 26/07/2016 |
| AGOSTO | 1.088.060,87 | 208.963,23 | 170.720,47 | 38.330,24 | 2.332,38 | 09/09/2016 | 26/08 e 10/11/2016 |
| SETEMBRO | 1.084.565,39 | 208.618,14 | 176.321,76 | 32.383,86 | 2.332,38 | 10/10/2016 | 30/09 e 10/11/2016 |
| OUTUBRO | 1.073.935,27 | 206.701,43 | 178.660,26 | 28.128,65 | 2.332,39 | 10/11/2016 | 03/11 e 10/11/2016 |
| NOVEMBRO | 1.062.863,70 | 204.563,49 | 177.235,52 | 27.415,45 | 2.456,11 | 09/12/2016 | 28/11 e |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO



Documento Assinado Digitalmente por: DANIEL COSME DE LIMA
Acesse em: <https://stc.ece.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 8b8903bc-aca7-47f3-ad0b-2618a4bd2181

| | | | | | | | |
|--------------|----------------------|---------------------|---------------------|-------------------|-------------------|------------|-------------------------|
| | | | | | | | 21/12/2016 |
| DEZEMBRO | 1.061.570,38 | 204.313,81 | 177.859,34 | 26.541,95 | 2.332,39 | 10/01/2017 | 21/12/2016 e 11/01/2017 |
| 13º SALÁRIO | 1.147.695,70 | 221.141,13 | 201.457,11 | 19.684,02 | 15.208,08 | 09/12/2016 | 21/12/2016 |
| TOTAL | 14.134.660,76 | 2.580.959,77 | 2.236.035,78 | 345.973,75 | 137.774,01 | | |

CONTRIBUIÇÃO DOS SEGURADOS (RGPS)

| BASE DE CÁLCULO | | RETIDA | CONTABILIZADA | RECOLHIDA PRINCIPAL | DATA DO VENC. | DATA DO REPASSE |
|-----------------|---------------------|-------------------|-------------------|---------------------|---------------|---|
| COMPETÊNCIA | VALOR | | | | | |
| JANEIRO | 447.124,20 | 38.396,66 | 38.396,66 | 38.396,66 | 19/02/2016 | 21/01, 29/01, 18/02 e 19/02/2016 |
| FEVEREIRO | 566.459,10 | 47.442,01 | 47.442,01 | 47.442,01 | 18/03/2016 | 22/02, 11/03, 17/03, 18/03 e 28/03/2016 |
| MARÇO | 805.368,30 | 66.704,73 | 66.704,73 | 66.704,73 | 20/04/2016 | 21/03, 07/04, 20/04 e 26/04/2016 |
| ABRIL | 827.921,36 | 68.337,00 | 68.337,00 | 68.337,00 | 20/05/2016 | 25/04, 10/05, 11/05 e 20/05/2016 |
| MAIO | 824.561,44 | 67.857,92 | 67.857,92 | 67.857,92 | 20/06/2016 | 24/05, 25/05 e 20/06/2016 |
| JUNHO | 823.703,63 | 67.683,44 | 67.683,44 | 67.683,44 | 20/07/2016 | 21/06, 08/07 e 20/07/2016 |
| JULHO | 819.851,36 | 67.463,24 | 67.463,24 | 67.463,24 | 19/08/2016 | 22/07, 26/07, 10/08, 19/08 e 20/08/2016 |
| AGOSTO | 826.721,96 | 68.216,30 | 68.216,30 | 68.216,30 | 20/09/2016 | 24/08, 26/08, 09/09, 20/09 e 11/10/2016 |
| SETEMBRO | 827.232,58 | 68.203,52 | 68.203,52 | 68.203,52 | 20/10/2016 | 22/09, 30/09 e 20/10/2016 |
| OUTUBRO | 820.779,60 | 66.828,01 | 66.828,01 | 66.828,01 | 18/11/2016 | 01/11, 03/11 e 18/11/2016 |
| NOVEMBRO | 814.221,98 | 68.334,75 | 68.334,75 | 68.334,75 | 20/12/2016 | 24/11, 28/11 e 20/12/2016 |
| DEZEMBRO | 807.629,11 | 67.921,55 | 67.921,55 | 67.921,55 | 20/01/2017 | 21/12, 22/12/2016, 20/01 e 30/01/2017 |
| 13º SALÁRIO | 177.886,55 | 21.139,87 | 21.139,87 | 21.139,87 | 20/12/2016 | 21/12, 07/12/2016, 20/01 e 30/01/2017 |
| TOTAL | 9.389.461,17 | 784.529,00 | 784.529,00 | 784.529,00 | | |

CONTRIBUIÇÃO DO MUNICÍPIO (RGPS)

| BASE DE CÁLCULO | | DEVIDA | CONTABILIZADA | BENEFICIOS PAGOS DIRETAMENTE | RECOLHIDA PRINCIPAL | DATA DO VENC. | DATA DO REPASSE |
|-----------------|-------|--------|---------------|------------------------------|---------------------|---------------|-----------------|
| COMPETÊNCIA | VALOR | | | | | | |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO



Documento Assinado Digitalmente por: DANIEL COSME DE LIMA
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 8b8903bc-aca7-47f3-ad0b-2618a4bd2f81

| | | | | | | | |
|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|---------------------|------------|--|
| JANEIRO | 447.124,20 | 98.715,84 | 87.729,02 | 10.986,82 | 87.729,02 | 19/02/2016 | 21/01, 29/01, 18/02 e 19/02/2016 |
| FEVEREIRO | 566.459,10 | 124.620,44 | 116.029,48 | 8.590,96 | 116.029,48 | 18/03/2016 | 22/02, 11/03, 17/03, 18/03 e 28/03/2016 |
| MARÇO | 805.368,30 | 177.180,70 | 165.344,37 | 11.836,32 | 165.344,37 | 20/04/2016 | 21/03, 07/04, 20/04 e 26/04/2016 |
| ABRIL | 827.921,36 | 182.142,42 | 168.313,86 | 13.910,25 | 168.313,86 | 20/05/2016 | 25/04, 11/05, 12/05 e 20/05/2016 |
| MAIO | 824.561,44 | 181.403,23 | 166.432,23 | 15.052,69 | 166.432,23 | 20/06/2016 | 24/05, 25/05 e 20/06/2016 |
| JUNHO | 823.703,63 | 181.214,46 | 167.585,85 | 13.710,30 | 167.585,85 | 20/07/2016 | 21/06, 08/07 e 20/07/2016 |
| JULHO | 819.851,36 | 180.367,03 | 169.443,28 | 11.005,44 | 169.443,28 | 19/08/2016 | 22/07, 26/07, 10/08, 19/08, 20/08 e 22/08/2016 |
| AGOSTO | 826.721,96 | 181.878,54 | 171.203,97 | 10.756,26 | 171.203,97 | 20/09/2016 | 24/08, 26/08, 09/09, 20/09, 11/10 e 23/11/2016 |
| SETEMBRO | 827.232,58 | 181.990,92 | 171.619,16 | 10.453,45 | 171.619,16 | 20/10/2016 | 22/09, 30/09 e 20/10/2016 |
| OUTUBRO | 820.779,60 | 178.551,66 | 167.623,04 | 11.010,31 | 167.623,04 | 18/11/2016 | 01/11, 03/11 e 18/11/2016 |
| NOVEMBRO | 814.221,98 | 179.128,57 | 168.369,93 | 9.627,68 | 168.369,93 | 20/12/2016 | 24/11, 28/11 e 20/12/2016 |
| DEZEMBRO | 807.629,11 | 177.678,16 | 166.417,27 | 10.129,96 | 166.417,27 | 20/01/2017 | 21/12, 22/12/2016, 20/01 e 30/01/2017 |
| 13º SALÁRIO | 177.886,55 | 39.135,01 | 34.309,99 | - | 34.309,99 | 20/12/2016 | 21/12, 07/12/2016, 20/01 e 30/01/2017 |
| TOTAL | 9.389.461,17 | 2.064.006,98 | 1.920.421,45 | 137.070,44 | 1.920.421,45 | | |

Critério(s) de Auditoria:

- Lei Federal, Nº 9717/1998, Art. 2º, §1º;
- Constituição Federal, Art. 37, caput.

Evidência(s):

- Anexo III - A e II - B, demonstrativo de recolhimento das contribuições previdenciárias ao RPPS, Documento 35 da PC. (Doc. 35).

Responsável(is):

- **Nome:** Maria Sebastiana da Conceição (Prefeita)

Conduta:

Deixar de repassar ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) as contribuições patronais, quando deveria tê-las transferido em sua integralidade.

Nexo de Causalidade:

O repasse de contribuições previdenciárias ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) em valores inferiores ao montante devido, acarreta prejuízos futuros capazes de afetar o equilíbrio



das contas municipais.

2.1.2. [A3.1] Terceirização de mão-de-obra em atividade fim da Administração

Situação Encontrada:

Conforme relação de empenhos por credor, (Documento 43) observou-se Liquidação de despesas, no exercício de 2016, junto à a empresa PERSOMED SERVIÇOS MÉDICOS LDTA - ME, num montante de R\$ 5.149.454,98. As despesas tiveram fundamentação na Chamada Pública nº 001/2015 e respectivos Termos Aditivos ao contrato no exercício de 2016.

Através da análise da documentação, (Documento 42) verificou-se que a entidade celebrou contrato de prestação de serviços para profissionais médicos, visando complementar a rede pública de saúde, no exercício de 2015, com termos aditivos ao contrato, para o exercício de 2016, junto à a empresa PERSOMED SERVIÇOS MÉDICOS LDTA - ME, acima citada. O Contrato teve como objeto “ Credenciamento de pessoas jurídicas, prestadoras de serviços de saúde para realização de PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS VISANDO FORMAÇÃO DE REDE COMPLEMENTAR DE SAÚDE PARA FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE E ATENDIMENTO ÀS PESSOAS E NECESSIDADES DO MUNICÍPIO.

Analisando-se a documentação fornecida pela entidade, verificou-se que a contratação teve como finalidade a prestação de serviços de profissionais médicos para realização de plantões e ambulatórios no Hospital Municipal de João Alfredo.

Sobre a participação complementar, assim prevê a Lei Orgânica da Saúde – Lei Federal nº 8.080/90 (grifos nossos):

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.

Vale transcrever o texto do artigo 199, caput e § 1º da Constituição Federal:

Art. 199 – A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

E, finalmente, reza a Portaria Federal nº 358/GM (Ministério da Saúde) de 22/02/2006, a qual institui diretrizes para contratação de serviços assistenciais no âmbito do Sistema Único de Saúde (grifos nossos):



Art. 5º Esgotada a capacidade de prestação de ações e serviços de saúde pelos órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional, a gestão do Sistema Único de Saúde nos municípios, nos estados e no Distrito Federal deverá dar preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos, para participação complementar no sistema. Parágrafo único. O instrumento utilizado para firmar acordo entre o Poder Público e as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos deverá ser convênio, que confere a tais entidades a condição de parceira do Poder Público.

Assim, diante dos excertos normativos, conclui-se que, verificando-se a necessidade de complementação dos serviços de saúde por insuficiência de rede própria, o município pode recorrer à iniciativa privada, com preferência para as entidades filantrópicas.

Cabe aqui ressaltar que o que a Lei Orgânica da Saúde permite é a complementação apenas quando e enquanto a estrutura pública for insuficiente para atender a população de determinada região, vedando sua atuação de forma substitutiva e permanente.

Faz-se mister destacar decisão do TCE-PE em caso análogo, proferida em sede do Processo T.C. nº 1108122-3 (Consulta), resultando no Acórdão T.C. nº 1003/12, transcrito a seguir (grifos nossos):

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 1108122-3, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO que a Consulta atende aos pressupostos de admissibilidade;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 2º, inciso XIV, da Lei Estadual nº 12.600/04,

*Em CONHECER da presente Consulta e, no mérito, responder ao consulente que **não é possível a contratação de serviços médicos pela via da terceirização, por se tratar de atividade-fim do Estado**, devendo o quadro de profissionais de saúde ser provido por concurso público, em face dos princípios da isonomia, legalidade e moralidade.*

Em recente decisão, o TCE-PE manteve-se firme quanto ao tema, em caso análogo, proferida em sede do Processo T.C. nº 1723332-0, resultando no Acórdão T.C. nº 0431/17, transcrito a seguir (grifos nossos):

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1723332-0, MEDIDA CAUTELAR EXPEDIDA MONOCRATICAMENTE PELA RELATORA EM 20/04/2017, REFERENTE À INEXIGIBILIDADE Nº 001/2017 CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2017, PUBLICADO PELO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DO AGRESTE PERNAMBUCANO E FRONTEIRAS CONIAPE, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto da Relatora, que integra o presente Acórdão,

...

*CONSIDERANDO que a contratação tem por objeto a **terceirização irregular de mão de obra, uma vez que se destina à atividade-fim do órgão contratante** (serviços essenciais), em afronta ao disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988;*



*CONSIDERANDO que o que se pretende contratar, por meio de licitação (modalidade inexigibilidade), são **médicos**, na forma de consultas e plantões, sendo 9.630 consultas médicas mensais e 35 plantões mensais, o que perfaz, no ano, 115.560 consultas e 420 plantões;*

...

CONSIDERANDO que o tema já foi objeto de Consultas perante este Tribunal, no sentido de que “não é possível a contratação de serviços médicos pela via da terceirização, por se tratar de atividade-fim do Estado” (Processo TCE-PE nº 1108122-3 Acórdão T.C. nº 1003/12 Relatoria do Conselheiro Dirceu Rodolfo e Processo TCE-PE nº 1602492-8 Acórdão T.C. nº 0027/17 Relatoria do Conselheiro João Campos;

CONSIDERANDO que, além das consultas, o TCE-PE também enfrentou o tema no bojo de Medidas Cautelares e Auditorias Especiais, a exemplo dos Processos TCE-PE nº 1205631-5 e TCE-PE nº 1207374-0 Relatoria do Conselheiro Romário Dias; e TCE-PE nº 1306689-4 Acórdão T.C. nº 442/14 - Relatoria do Conselheiro Marcos Loreto;

CONSIDERANDO também a jurisprudência de diversos Tribunais de Contas, a exemplo do TCE-PB, TCE-CE, TCE-MG, TCU, de Cortes Judiciárias, a exemplo do TRT 13ª Região;

*CONSIDERANDO que a **terceirização irregular de serviços médicos, além de todo o arranjo Constitucional, patrocina, em “boa” medida, que o controle da norma esculpida no artigo 37, inciso XVI, alínea “c”, da CF/88 se torne inoperante;***

...

CONSIDERANDO que o TCE-PE já emitiu Medidas Cautelares em casos análogos, de terceirização dos serviços médicos por meio de consultas e plantões (Processo TCE-PE nº 1205631-5 e 1207374-0);

CONSIDERANDO a jurisprudência desta Corte de Contas (Medida Cautelar TCE-PE nº 1404712-3 - Acórdão T.C. nº 996/14; Medida Cautelar TCE-PE nº 1509136-3 Acórdão T.C. nº 0001/16; Medida Cautelar TCE-PE nº 1721157-8 Acórdão T.C. nº 0147/17) no sentido de determinar a anulação de edital quando não se mostrar viável a continuidade do certame (no caso em análise, em razão da absoluta incompatibilidade da contratação de tais serviços consultas e plantões médicos por meio de processo licitatório);

...

Em REFERENDAR a Medida Cautelar expedida monocraticamente, determinando que o Consórcio Público Intermunicipal do Agreste Pernambucano e Fronteiras CONIAPE anule a Inexigibilidade nº 001/2017 Chamamento Público nº 001/2017 e abstenha-se de contratar serviços médicos por meio de terceirização.

Comunique-se, com urgência, ao Consórcio Público Intermunicipal do Agreste Pernambucano e Fronteiras CONIAPE.

Tendo em vista a farta jurisprudência desta Corte de Contas, assim como de diversos Tribunais de Contas e Cortes Judiciárias, deve-se entender a preconizada participação complementar na área de saúde, carreada nos normativos federais acima dispostos, de forma restrita, onde só deve ser admitida na execução de atividades classificadas como atividades-meio



da administração pública, de forma nenhuma poderia ser admitida nas atividades classificadas como atividades-fim, como é o caso da contratação de profissionais médicos.

O caso em análise nesta auditoria é ainda mais emblemático, uma vez que os serviços se deram apenas no âmbito do atendimento no hospital do município, o que afastaria qualquer argumento da Administração quanto ao comprometimento de despesas com a admissão por concurso, de caráter permanente, em programas que poderiam ser modificados ou suprimidos pelo Governo Federal, como seria o caso de um programa de caráter temporário. O atendimento hospitalar tem caráter permanente e imutável, não sujeito a alegações desta natureza.

O entendimento desta Corte de Contas, portanto, conforme demonstrado acima, é que a terceirização deste tipo de serviço de saúde pública para entidades privadas constitui burla à realização de concurso público, em total afronta ao disposto no artigo 37, caput e inciso II, da CF/1988.

Outro aspecto relevante neste tipo de contratação atenta à redução fictícia para com os limites de Despesa com Pessoal estabelecidos pela LRF, uma vez que, conforme verificado através das notas de empenho emitidas em favor da empresa Empresa PERSOMED LTDA e atinentes ao objeto da contratação, verificou-se que as despesas foram lançadas no elemento de despesa de “Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica (3.3.90.39)”, portanto, fora do cálculo do supracitado limite. Deve-se atentar para o fato de que a despesa envolvida na contratação envolve apenas mão de obra, não fornecendo a empresa qualquer instalação ou material para a prestação dos serviços, ficando isto a cargo da Administração.

A responsabilidade pela irregularidade é do gestor do FMS de João Alfredo e ordenador de despesas.

Tais fatos poderão ensejar o enquadramento no que dispõe o inciso III, do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600 de 14 de junho de 2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).

Critério(s) de Auditoria:

- Lei Federal, Nº 8080/1990, Art. 24, caput e parágrafo único;
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 1003/2012, Art. 24, caput e parágrafo único;
- Constituição Federal, Art. 37, caput e inciso II.

Evidência(s):

- Chamada Pública nº 001/2015 (doc. 42);
- Contrato S/N (Chamada Pública nº 001/2015) (doc. 42);
- Relação de notas de empenho relativos a Chamada Pública nº 001/2015 (doc. 43).

Responsável(is):

- **Nome:** Severino Aguinildo de Lima (Secretário de Saúde)

Conduta:

Terceirizar serviços em atividade fim da Administração, em desobediência aos Princípios da Legalidade, da Motivação, da Impessoalidade, da Moralidade, da Economicidade e da Eficiência



na administração pública, quando deveria ter diligenciado no sentido da realização de concurso público.

Nexo de Causalidade:

A autorização de procedimentos de chamada pública e contratação em descumprimento aos Princípios da Legalidade, da Motivação, da Impessoalidade, da Moralidade, da Economicidade e da Eficiência na administração pública, tem o potencial de causar prejuízos ao erário.

2.1.3. [A4.1] Não comprovação pela Administração da utilização da totalidade da capacidade instalada dos serviços públicos de saúde, para fins de contratação complementar

Situação Encontrada:

A legislação pátria em diversos normativos trata do tema da contratação complementar dos serviços de saúde, sempre atentando para a importância da comprovação da utilização dos recursos e disponibilidades da rede pública.

Neste sentido, prevê a Lei Orgânica da Saúde – Lei Federal nº 8.080/90 (grifos nossos):

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. (grifo nosso)

Reza a Portaria Federal nº 358/GM (Ministério da Saúde) de 22/02/2006, a qual institui diretrizes para contratação de serviços assistenciais no âmbito do Sistema Único de Saúde (grifos nossos):

Art. 5º Esgotada a capacidade de prestação de ações e serviços de saúde pelos órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional, a gestão do Sistema Único de Saúde nos municípios, nos estados e no Distrito Federal deverá dar preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos, para participação complementar no sistema. Parágrafo único. O instrumento utilizado para firmar acordo entre o Poder Público e as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos deverá ser convênio, que confere a tais entidades a condição de parceira do Poder Público.

Verifica-se que tanto a Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal nº 8.080/90) quanto a Portaria Federal nº 358/GM não deixam dúvidas sobre a necessidade de caracterização da situação de esgotamento da capacidade de prestação de ações e serviços de saúde pela Administração.

Traz ainda a Portaria Federal nº 358/GM (Ministério da Saúde) em seu bojo (grifos nossos):



*Art. 2º Estabelecer que, quando **utilizada toda a capacidade instalada** dos serviços públicos de saúde e, comprovada e **justificada a necessidade por meio de Plano Operativo da rede própria**, o gestor poderá complementar a oferta com serviços privados de assistência à saúde.*

*§ 1º A necessidade de complementar a rede de serviços será **comprovada por meio de Plano Operativo individualizado de todas as unidades de saúde locais**.*

§ 2º A complementação de serviços deverá considerar a Regionalização, a Pactuação, a Programação e os parâmetros de cobertura assistencial conforme legislação vigente.

§ 3º A complementação de serviços deverá estar prevista no Plano de Saúde ou em outro documento devidamente aprovado pelo Conselho de Saúde.

§ 4º A participação complementar no SUS dos serviços privados de assistência à saúde será formalizada mediante contrato ou convênio celebrado com o município e/ou o estado, observadas as normas para licitações e contratos da Administração Pública e o disposto nesta Portaria.

Analisando-se a documentação fornecida pela entidade, em relação ao Chamamento Público nº 001/2015, que resultou na contratação da empresa PERSOMED LTDA, (Documentos 42), verificou-se que a Administração em nenhum momento comprovou a utilização de toda a capacidade instalada dos serviços públicos de saúde, nem justificou a necessidade da contratação complementar por meio de Plano Operativo da rede própria, conforme exige a Portaria nº 358/GM de 22/02/2006, a qual institui diretrizes para contratação de serviços assistenciais no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Sem prejuízo das considerações acerca do caráter ilegal e equivocado da contratação de profissionais ligados à atividade fim do ente público, através de terceirização, em flagrante burla ao concurso público, aspecto este já abordado neste relatório de auditoria, mesmo que as contratações em tela fossem para profissionais ligados à atividade meio, teria que ser apresentada pela administração a devida justificativa baseada em estudos, estatísticas, ou estado de emergência, para a contratação dos referidos serviços, em respeito à legalidade e motivação que devem permear os atos públicos.

A responsabilidade pela irregularidade é do gestor do FMS do Município de João Alfredo e ordenador de despesas.

Tais fatos poderão ensejar o enquadramento no que dispõe o inciso III, do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600 de 14 de junho de 2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).

Critério(s) de Auditoria:

- Lei Federal, Nº 8080/1990, Art. 24, caput e parágrafo único;
- Portaria, Ministério da Saúde, Nº 358/2006, Art. 5º, caput;
- Portaria, Ministério da Saúde, Nº 358/2006, Art. 2º, caput;
- Portaria, Ministério da Saúde, Nº 358/2006, Art. 2º, §1º.



Evidência(s):

- Autos do Processo Chamada Pública nº 001/2015 (doc. 42).

Responsável(is):

- **Nome:** Severino Aguinaldo de Lima (Secretário de Saúde)

Conduta:

Realizar contratação de serviços de saúde complementar sem comprovar a utilização da totalidade da capacidade instalada dos serviços públicos de saúde, em desobediência aos Princípios da Legalidade, da Motivação e da Economicidade na administração pública, quando deveria ter demonstrado tal fato.

Nexo de Causalidade:

A contratação de serviços complementares de saúde sem a devida motivação, tem o potencial de causar prejuízos ao erário e risco da ocorrência de aquisições ou contratações que não atendam à necessidade do órgão.

3. CONCLUSÃO

3.1. RESPONSABILIZAÇÃO

3.1.1. Quadro de Detalhamento de Achados, Responsáveis e Valores Passíveis de Devolução

| Nº | Título do Achado | Responsáveis | Valor Passível de Devolução (R\$) |
|------|--|-------------------------------------|-----------------------------------|
| A1.1 | Recolhimento não integral das contribuições previdenciárias do Ente ao RPPS | R01 - Maria Sebastiana da Conceição | - |
| A3.1 | Terceirização de mão-de-obra em atividade fim da Administração | R02 - Severino Aguinaldo de Lima | - |
| A4.1 | Não comprovação pela Administração da utilização da totalidade da capacidade instalada dos serviços públicos de saúde, para fins de contratação complementar | R02 - Severino Aguinaldo de Lima | - |

3.1.2. Dados dos Responsáveis

R01. Nome do Responsável: Maria Sebastiana da Conceição
CPF do Responsável: ***.023.204-**
Cargo/Vínculo: Prefeita
Período: 01/01/2016 a 31/12/2016

R02. Nome do Responsável: Severino Aguinaldo de Lima
CPF do Responsável: ***.836.784-**
Cargo/Vínculo: Secretário de Saúde
Período: 01/01/2016 a 31/12/2016



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO



Documento Assinado Digitalmente por: DANIEL COSME DE LIMA
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 8b8903bc-acaf-47f3-ad0b-2618a4bd2f81

É o relatório.

Bezerros, 17 de Julho de 2018.

Daniel Cosme de Lima

ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO - ÁREA DE AUDITORIA DE CONTAS PÚBLICAS
Matrícula Nº 0857