



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
PERNAMBUCO

**EXMO. SR. RELATOR DAS CONTAS DE GESTÃO DA PREFEITURA DE VENTUROSA, PERTINENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2021, CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Representação Interna nº 040/2021 MPCO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE PERNAMBUCO**, órgão previsto no artigo 130 da Constituição da República, no exercício da competência prevista no artigo 114, I, da Lei Estadual nº 12.600/2004, comparece, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por conduto de sua Procuradora-Geral, para ofertar

**REPRESENTAÇÃO INTERNA**

em face dos gestores da Prefeitura de Venturosa, conforme fundamentos fáticos e jurídicos que passa a expor.

**1. FUNDAMENTOS FÁTICOS E JURÍDICOS**

Em 29.06 e 06.08.2021, este órgão ministerial requisitou à Prefeitura de Venturosa o envio da documentação referente às Inexigibilidades de Licitação n.ºs. 004/2020 e 002/2021, deflagradas pela Secretaria Municipal de Saúde com vistas ao credenciamento de pessoas jurídicas para prestação de serviços médicos no âmbito da rede municipal de saúde, ao custo total de R\$ 2.923.064,32 e 3.446.838,40, respectivamente (Doc. 1).

A documentação foi apresentada por meio dos Ofícios Saúde n.ºs. 113 e 121/2021 (Docs. 2 e 3).

Em análise, colhe-se que ambos procedimentos de Inexigibilidade de Licitação resultaram no credenciamento de uma única empresa: MedicalMais Serviços em Saúde Ltda. – pessoa jurídica constituída sob a forma de Sociedade em Conta de Participação, que conta com 333 profissionais médicos (Doc. 3, anexo 2, fls. 109-130) como seus “sócios participantes” ou “ocultos”, cada um dispendo de CNPJ privativo, enquanto a empresa figura como “sócio ostensivo”.





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
PERNAMBUCO

De plano, vale conferir o que prescreve o Código Civil Brasileiro a respeito da Sociedade em Conta de Participação:

*“Art. 991. Na sociedade em conta de participação, a atividade constitutiva do objeto social é exercida unicamente pelo sócio ostensivo, em seu nome individual e sob sua própria e exclusiva responsabilidade, participando os demais dos resultados correspondentes.*

*Parágrafo único. Obriga-se perante terceiro tão-somente o sócio ostensivo; e, exclusivamente perante este, o sócio participante, nos termos do contrato social.”*

Como se extrai do texto legal, os sócios ocultos – neste caso, os médicos, cingem-se a participar de eventuais resultados da sociedade, sendo pessoas “invisíveis” perante terceiros, ao passo que o sócio ostensivo assume responsabilidade pela efetiva execução das atividades inerentes ao objeto social.

Portanto, muito embora sejam os médicos a prestar de modo direto os serviços de saúde ao Município de Venturosa, não assumem nenhuma responsabilidade pela pertinente execução, valendo-se da interposição da empresa para fugir da incidência tributária sobre suas rendas, bem como para dissimular os gastos do ente com pessoal, em ampla e recorrente terceirização de serviços médicos.

Plenamente inaplicável, pois, à realidade municipal o instituto da sociedade em conta de participação. A uma, porque há o contato direto entre os médicos, pessoas naturais, e seus pacientes, não havendo que se falar na existência de sócios ocultos. E a duas, porquanto a própria natureza da prestação dos serviços, que pressupõe pessoalidade e habitualidade na relação com terceiros, tolhe a escolha de tal modalidade societária.

É esse, inclusive, o entendimento da Corte Superior de Justiça sobre o tema:

*“EMENTA: COMERCIAL. SOCIEDADE EM CONTA DE PARTICIPAÇÃO. RESPONSABILIDADE PARA COM TERCEIROS. SÓCIO OSTENSIVO. Na Sociedade em Conta de Participação o sócio ostensivo é quem se obriga para com terceiros pelos resultados das transações e das obrigações sociais, realizadas ou empreendidas em decorrência da sociedade, nunca o sócio participante ou oculto que nem é conhecido dos terceiros nem com estes nada trata.(...)” (REsp. n.º. 168.028/SP, Quarta*





Turma, Relator: *Min CESAR ASFOR ROCHA, DJ: 22/10/2001*

A própria Receita Federal, através do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, vem autuando as empresas que se utilizam desse instituto sem atentar para as normas que regem a matéria, uma vez que os sócios participantes passam a auferir irregularmente remuneração camuflada em forma de lucro, isenta de imposto de renda e de contribuição previdenciária, sendo considerado um verdadeiro “planejamento tributário ilícito”, conforme Acórdãos abaixo destacados:

*“SOCIEDADE EM CONTA DE PARTICIPAÇÃO. CONTRIBUIÇÃO VERTIDA PELO SÓCIO PARTICIPANTE. NA FORMA DE SERVIÇOS DIRETOS E PESSOAIS A TERCEIROS. INCOMPATIBILIDADE COM O INSTITUTO. Não é compatível com a sistemática regente das Sociedades em Conta de Participação, estabelecida nos arts. 991 e seguintes do Código Civil, que a contribuição dos sócios participantes seja realizada na forma de serviços prestados diretamente e de forma pessoal a terceiros. (...)” (Acórdão CARF 2802-003.065, de 22.08.2014)*

*“Ementa(s)*

*Assunto: Contribuições Sociais Previdenciárias*

*Período de apuração: 01/01/2009 a 31/12/2010*

*SOCIEDADE EM CONTA DE PARTICIPAÇÃO. CARACTERÍSTICAS.*

*Na Sociedade em Conta de Participação quem atua perante terceiros é única e exclusivamente o sócio ostensivo, em nome individual e sob sua própria e exclusiva responsabilidade. O sócio oculto participa, apenas, dos resultados econômicos da atividade social, sendo vedada, expressamente, sua participação nas relações com terceiros.*

*CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. CONTRIBUINTE INDIVIDUAL. DISTRIBUIÇÃO DE LUCROS. REMUNERAÇÃO.*

*Subsumem-se no conceito de Salário de Contribuição do segurado contribuinte individual os valores pagos aos Sócios Participantes da Sociedade em Conta de Participação a título de distribuição de lucros, quando restar comprovado que o montante distribuído decorre única e exclusivamente do trabalho realizado pelo sócio em favor do objeto social do Sócio Ostensivo, e não do capital investido pelo Sócio Oculto, configurando-se tal verba como Remuneração camuflada sob as vestes de distribuição de lucros. (...)” (Acórdão CARF 2302-003.091, de 19/03/2014)*

De igual modo, essa Corte de Contas vem glosando a possibilidade de contratação de empresas sob a forma de sociedade em conta de participação para a prestação de serviços médicos complementares, consoante os precedentes colacionados a seguir:





**“(...) CONSIDERANDO a contratação irregular, com risco ao erário, tendo em vista a celebração de negócio jurídico simulado através da constituição de sociedade em conta de participação;**

*CONSIDERANDO a ausência de controle da Administração quanto à execução contratual em prestação de serviços médicos complementares;*

**CONSIDERANDO a existência de Terceirização de mão de obra em atividade-fim da Administração;**

**CONSIDERANDO a não comprovação pela Administração da utilização da totalidade da capacidade instalada dos serviços públicos de saúde, para fins de contratação complementar;**

*CONSIDERANDO a existência de Edital de chamamento público em desacordo com a legislação ao impedir a participação de entidades de cunho filantrópico;*

*CONSIDERANDO a existência de Edital sem pesquisa de preços e sem adequada referência ao método utilizado para cálculo do valor da hora por serviços prestados,*

*Em julgar IRREGULAR o objeto da presente Auditoria Especial, sob a responsabilidade do Sr. João Luís Ferreira Filho, Prefeito do Município de Limoeiro no exercício de 2017. (...)” Grifos acrescidos (Acórdão 318/2021, Segunda Câmara, Rel. Cons. Subst. Ricardo Rios, DOE de 24/03/2021)*

**“CONSIDERANDO a contratação irregular, com risco ao erário, tendo em vista celebração de negócio jurídico simulado através de constituição de Sociedade em Conta de Participação entre a empresa PERSOMED e médicos associados Ltda.;**

**CONSIDERANDO que o credenciamento da empresa PERSOMED e médicos associados Ltda. tem por objetivo 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;**

*(...) JULGAR irregulares as contas do(a) Sr(a) José Evilásio De Araújo, relativas ao exercício financeiro de 2016. APLICAR multa no valor de R\$ 8.514,50, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) III, ao(à) Sr(a) José Evilásio De Araújo, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas ([www.tce.pe.gov.br](http://www.tce.pe.gov.br)).” Grifos acrescidos (Acórdão 776/2020, Primeira Câmara, Rel. Cons. Subst. Marcos Nóbrega, DOE de 18/09/2020)*

Como evidência da burla ao limite de gastos com pessoal previsto na LRF, constata-se que os empenhos emitidos em prol da MedicalMais preveem expressamente a contabilização da despesa no elemento “outros serviços de





terceiros – pessoa jurídica”, ao reverso de “outras despesas com pessoal”, nos moldes do art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, porquanto se trata de substituições específicas de serviços privativos de agentes públicos, maculando o real percentual de comprometimento da receita corrente líquida com despesa de pessoal do Poder Executivo Municipal.

Cuida-se de realidade já enfrentada por essa Corte de Contas no âmbito do processo de Auditoria Especial TC nº 1857608-4, instaurado na Prefeitura de Cumaru, cujo Acórdão TC 1891/2019, reconheceu a irregularidade da contratação direta da mesma empresa Medical Mais Serviços em Saúde Ltda., operada pelo mesmo *modus operandi*, para a prestação de serviços médicos complementares para a rede municipal de saúde, conforme descrito no bojo do Relatório de Auditoria pertinente, citado no item 2.1.4 do Inteiro Teor daquela Deliberação:

*“CONSIDERANDO o artigo 24 da Lei Federal nº 8.080/90;*  
*CONSIDERANDO o artigo 5º da Portaria Federal nº 358/GM;*  
*CONSIDERANDO a despesa envolvida na contratação, envolvendo apenas mão de obra, não fornecendo a empresa qualquer instalação ou material para a prestação dos serviços, ficando isso a cargo da Administração;*  
***CONSIDERANDO a redução fictícia dos limites de Despesa com Pessoal estabelecidos pela LRF, decorrente da inclusão indevida do gasto em elemento de despesa destinado à pessoa jurídica, quando deveria estar incluído no gasto de Despesa com Pessoal;***  
*CONSIDERANDO a impossibilidade de terceirização de atividade-fim do Estado;*  
*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 Consº Dirceu Rodolfo de Melo Júnior e Processo TCE-PE nº 1602492-8, Acórdão T.C. nº 0027/17, Relatoria do Consº 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 Consº Romário Dias; e TCE-PE nº 1306689-4, Acórdão T.C. nº 442/14 - Relatoria do Consº Marcos Loreto;*  
*CONSIDERANDO o julgamento ilegal no âmbito do Processo TCE-PE nº 1724309-9 (2017), Acórdão T.C. nº 690/18, que teve como interessada a mesma Gestora;*  
*CONSIDERANDO o artigo 37, II, da Constituição da República;*  
*CONSIDERANDO que o último concurso público destinado a provimento de cargos efetivos do Município de Cumaru ocorreu há mais de 15 (quinze) anos – ano de 2003;*





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**PRINCÍPIOS**

*CONSIDERANDO os princípios da legalidade, da moralidade, da transparência e da proposta mais vantajosa para a Administração;*  
*CONSIDERANDO que não restou comprovada a existência da devida pesquisa de preços;*  
*CONSIDERANDO que a pesquisa de preços não constitui responsabilidade obrigatória da CPL ou do Prefeito;*  
*CONSIDERANDO a deficiência de controle interno, resultante de discrepância entre os boletins de medição e os efetivos pagamentos;*  
*CONSIDERANDO a insuficiência de informações imprescindíveis à devida apuração de ocorrência de sobrepreço;*  
*CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal,*  
***Em julgar IRREGULAR o objeto da auditoria especial, referente à legalidade da contratação da empresa MedicalMais Serviços em Saúde Ltda. - CNPJ: 21.609.271/0002-54 para a prestação de serviços médicos complementares para a rede pública de saúde, nos exercícios 2017 e 2018. Aplicar multa individual no valor de R\$ 25.266,00 à Sra. Mariana Mendes de Medeiros, referente às Irregularidades 2.1.1, 2.1.4 e 2.1.5, com base no artigo 73, incisos II e III, da LOTCE; (...).”*** Grifos acrescidos

Ainda sobre a indevida terceirização de serviços profissionais médicos, compulsando a documentação apresentada pela Administração Municipal, colhe-se que, desde o exercício de 2019, a Prefeitura de Venturosa celebrou os Contratos de n.ºs. 078/2019, 070/2020 e 031/2021, todos com a empresa MedicalMais, demonstrando que o método se tornou a regra no âmbito municipal. Demais, não houve a demonstração cabal da comprovação da totalidade da utilização dos serviços públicos de saúde, apta a autorizar as sucessivas contratações de serviços médicos em caráter complementar, nos moldes da CF/88 e da legislação correlata que rege o SUS, notadamente o art. 24 da Lei 8080/90 e a Portaria 1034/2010 do Ministério da Saúde.

Acerca da necessidade de comprovação do caráter complementar dos serviços particulares de saúde contratados para a rede pública, calha mencionar a orientação desse TCE, adotada na Consulta TC 1853476-4, conforme correlato Acórdão TC n, 948/2018, *in litteris*:

*“VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE n.º 1853476-4, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, em, preliminarmente, CONHECER da presente Consulta e, no mérito, RESPONDER ao Consulente nos exatos termos propostos no Parecer do Ministério Público de Contas:*

*1. É legal a adoção da sistemática do credenciamento, de forma complementar, quando os serviços de saúde da rede pública forem*







**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**PERNAMBUCO**  
*insuficientes para garantir a cobertura assistencial necessária, podendo o credenciamento ser direcionado à contratação de:*

*a) pessoa jurídica para a prestação de serviços públicos de saúde à população, naquelas situações em que a Administração tenha a intenção de contratar com o maior número possível de prestadores, bem como quando a demanda pelos serviços for superior à oferta desses serviços diretamente pelo Município;*

*b) profissionais liberais da área de saúde, a exemplo de médicos e dentistas, em relação aos quais exista dificuldade na admissão mediante a via regular do concurso público ou, em casos específicos, da seleção simplificada, situação fática a ser demonstrada pelo gestor público.*

**2. O credenciamento não se destina à substituição de pessoal do quadro próprio do ente público, mas à complementação dos serviços prestados diretamente pelo ente municipal. Também não se destina à contratação de profissionais que atuem predominantemente sob supervisão, a exemplo dos técnicos e auxiliares de enfermagem e dos técnicos e auxiliares em saúde bucal; (...)** Grifos acrescidos

Destaco, ainda, que tramitam nessa Corte de Contas outros dois processos de Auditoria Especial que versam sobre a contratação indevida da MedicalMais, via Inexigibilidade de Licitação, para prestação de serviços médicos complementares em favor da rede municipal de saúde. São os processos TC nºs 20100713-7 e 20100028-3, referentes às Prefeituras de Tupanatinga e Gravatá, respectivamente, além do processo de Contas de Gestão TC 20100283-8, relativo à Prefeitura de Cumaru e que pendem de julgamento da Corte.

Como se nota, Sr. Relator, a fim de resguardar a legalidade administrativa e o erário local, mormente em virtude dos altos valores despendidos pela Prefeitura em tempos de pandemia, reputo pertinente o exame minudente dos fatos relatados em sede de Auditoria Especial, com a imediata expedição de ALERTA em desfavor do atual titular da Secretaria de Saúde de Venturosa, no sentido de adverti-lo de que a continuidade do ajuste firmado com a empresa MedicalMais e dos pagamentos em seu favor, conforme todos os precedentes desse TCE, poderá ensejar a sua responsabilização pessoal e consequente sancionamento pecuniário no bojo do processo de Auditoria Especial cuja formalização ora se requer.

## **2. PEDIDO**

Pelo exposto, **considerando** as contratações diretas de serviços médicos complementares levadas a cabo pela Prefeitura de Venturosa em 2020 e 2021, nos montantes de R\$ 2.923.064,32 e 3.446.838,40, respectivamente, em favor da empresa MedicalMais Serviços em Saúde Ltda.; **considerando** que a empresa





contratada possui natureza jurídica de sociedade em conta de participação; **considerando** que a fisionomia de tal sociedade se revela incompatível com a prestação de serviços médicos na rede pública; **considerando** a redução fictícia da despesa total com pessoal, em desacordo com os termos consignados pela LRF, bem como a não comprovação da totalidade da utilização dos serviços públicos de saúde apta a autorizar as sucessivas contratações de serviços médicos em caráter complementar; **considerando** os precedentes dessa Corte de Contas acerca da temática, provenientes de feitos em que também se apurou a contratação direta da empresa MedicalMais e de outras empresas do ramo por outros Municípios; e **considerando**, por fim, a expressividade dos valores envolvidos nas contratações em lume, bem como os fortes indícios de irregularidade subjacentes, requer o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE PERNAMBUCO** a essa Relatoria:

a) a formalização de **processo de Auditoria Especial**, tendo como objeto a aferição da regularidade das Inexigibilidades de Licitação n.ºs. 004/2020 e 002/2021, deflagradas pela Secretaria Municipal de Saúde de Venturosa e que resultaram na contratação da empresa MedicalMais Serviços em Saúde Ltda., assim como da correlata execução contratual; e

b) a expedição de **ALERTA DE RESPONSABILIZAÇÃO** para o atual titular da Secretaria de Saúde de Venturosa, Sr. Ademar Bezerra dos Santos, no sentido de adverti-lo de que a continuidade da avença firmada com a mencionada empresa no presente exercício financeiro e dos pagamentos atinentes, poderá ensejar a sua responsabilização pessoal e conseqüente sancionamento pecuniário no âmbito do processo de Auditoria Especial cuja formalização ora se requer.

Nestes Termos,  
Roga e Aguarda Deferimento;  
Recife, data da assinatura digital.

***Germana Galvão Cavalcanti Laureano***  
**Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas**

#### Documentos em anexo

1) Ofícios TCMPCO-PPR 140 e 154/2021, dirigidos à Prefeitura de Venturosa;







- 2) Ofício Saúde nº 113/2021 e anexos, em resposta à primeira Requisição ministerial; e
- 3) Ofício Saúde nº 121/2021 e anexos, em resposta à segunda Requisição ministerial.