



Tribunal de Contas
ESTADO DE PERNAMBUCO



Documento Assinado Digitalmente por: "BRUNO GONCALVES MIRANDA"
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 18e1cb36-ee72-486e-8230-e3ddacc6b82c

Relatório de Auditoria

Auditoria Especial - Conformidade - 2021 a 2024



Processo nº 24100301-5

Cons. Eduardo Lyra Porto de Barros

Prefeitura Municipal de Jatobá



Relatório de Auditoria

Processo nº 24100301-5
Auditoria Especial - Conformidade - 2021 a 2024
Cons. Eduardo Lyra Porto de Barros
e-AUD nº 19579

SEGMENTO

Inspetoria Regional de Garanhuns (IRGA)

EQUIPE

Bruno Gonçalves Miranda

UNIDADE JURISDICIONADA

Prefeitura Municipal de Jatobá



1. INTRODUÇÃO	4
1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	6
2. ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO	10
2.1. IRREGULARIDADES	12
2.1.1. Indícios de superfaturamento dos valores contabilizados como "custos indiretos", visando distribuição oculta de lucros	13
2.1.2. Indícios de montagem e de direcionamento no Chamamento Público para seleção de OSC	42
2.1.3. Utilização indevida da Lei 13.019/2014 para serviços complementares de saúde	51
3. CONCLUSÃO	58
3.1. RESPONSABILIZAÇÃO	62
3.2. PROPOSTAS DE DELIBERAÇÃO	65



Documento Assinado Digitalmente por: "BRUNO GONCALVES MIRANDA"
Acesse em: <https://etce.tec.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 18e1cb36-ee72-486e-8230-e3ddaccbb82c

1

INTRODUÇÃO



Foi realizada Auditoria Especial no(a) Prefeitura Municipal de Jatobá, relativa aos exercícios de 2021 a 2024, cujo processo foi autuado sob o nº 24100301-5, tendo por objetivo:

Analisar a legalidade da contratação da Organização Social Instituto de Desenvolvimento Humano - IDH, bem como da execução financeira do Termo de Colaboração. Verificar, ainda, a devida classificação das referidas despesas e possível burla à regra do concurso público, através de contratação via terceirização ilegal.

Documento Assinado Digitalmente por: "BRUNO GONCALVES MIRANDA"
Acesse em: <https://etce.ice.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 18e1cb36-ee72-486e-8230-e3ddaccbb82c



Documento Assinado Digitalmente por: "BRUNO GONCALVES MIRANDA"
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 18e1cb36-ee72-486e-8230-e3ddaccbb82c

1.1

CONSIDERAÇÕES INICIAIS



No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com o advento da Lei Federal n.º 8.080/1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde – SUS, se consolidaram as diretrizes da saúde pública, onde a competência para sua prestação é do Estado, a qual é descentralizada para os demais entes da federação.

Há uma exceção, porém, para que as instituições privadas – preferencialmente as filantrópicas ou sem fins lucrativos – participem de forma **complementar ao SUS**, mediante contrato de direito público ou convênio.

Essa exceção não é absoluta, haja vista a complementação pela entidade privada ser condicionada à comprovação de que o ente público não possui disponibilidades suficientes para garantir ou ampliar a cobertura assistencial à população de uma determinada área.

No entanto, existem municípios que estão usando essa exceção ilegalmente para **terceirizarem as atividades de saúde**. Valem-se da Lei Federal n.º 13.019/2014 para celebrar parceria com Organizações da Sociedade Civil (OSCs), através de Termo de Colaboração, com o objetivo de uma suposta complementação dos serviços de saúde no âmbito do SUS.

Essas organizações contratadas não possuem hospitais, clínicas ou laboratórios, mas utilizam-se da estrutura e dos equipamentos do município para prestarem os serviços de saúde, fornecendo apenas seus profissionais. Na maioria dos casos, há simplesmente a transferência dos profissionais de saúde do quadro próprio para o quadro da OSC, resultando, na prática, em uma **terceirização da atividade-fim da saúde, e não complementação do SUS**.

Conforme entendimento pacífico do TCE-PE¹, não encontra respaldo legal a celebração de Termo de Colaboração com OSC voltado à administração e à execução dos programas de atenção básica em saúde e de média complexidade pactuados com o SUS. Eventual parceria que envolva a delegação da gestão e da execução dos serviços de saúde, juntamente com a utilização da infraestrutura pública, deve ser regida pela Lei nº 9.637/98 e viabilizada por meio de contrato de gestão com Organização Social.

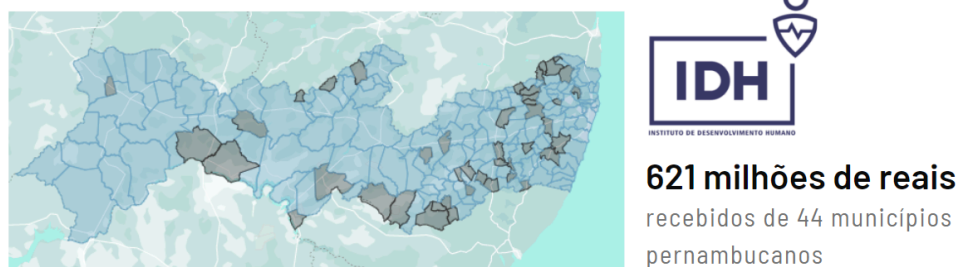
Nesse trilhar, destaca-se a atuação do **Instituto de Desenvolvimento Humano (IDH)**, uma Organização da Sociedade Civil (sem fins lucrativos) que, desde 2012, vem celebrando parcerias com municípios do Estado de Pernambuco a título de complementação e ampliação das atividades de saúde do SUS. Apenas em Pernambuco já foi pago ao IDH mais de **meio bilhão de reais**².

¹ Processo TCE-PE Nº 21100853-9, ACÓRDÃO Nº 960 / 2023

² Empenhos registrados no TOME CONTA



Figura 1 - Atuação do IDH em Pernambuco



Fonte: elaboração própria

Diversas auditorias deste Tribunal apontam graves irregularidades nas parcerias firmadas com esse instituto. Levando-se em conta as evidências expostas nesses trabalhos, assim como o apurado na fiscalização do Município em tela, percebe-se o seguinte padrão de ilicitudes:

Figura 2 - Irregularidades nas parcerias do IDH



Fonte: elaboração própria

As evidências demonstram que o IDH destina boa parte dos valores recebidos a um determinado grupo econômico, composto por uma série de empresas cujos sócios possuem vínculos entre si. Esse grupo econômico recebe esses valores sob a justificativa de pagamento de “custos indiretos” ao objeto do contrato. Os valores contidos nessa rubrica não possuem relação com o serviço prestado e apresentam diversos indicativos de que se trata apenas de **manipulação contábil para ocultar uma distribuição de lucros vedada por lei**.

Além disso, há um conjunto de indícios que levam a crer que o **processo de chamamento público envolvendo a empresa é montado e direcionado ao IDH**, tais como edital e anexos plagiados de modelos fornecidos pelo próprio Instituto, julgamento meramente formal por parte da Comissão Especial, pontuação obtida pela instituição sempre de 100 pontos, entre outros.

Na prática, o IDH atua como **mero intermediador de mão de obra**, assumindo para si somente a responsabilidade de fornecer os profissionais de saúde – que, na maior parte dos casos, já atuavam na rede de saúde do Município como servidores temporários –, utilizando-se das instalações, equipamentos e materiais do ente público.



Destaque-se a preponderância de sua atuação na atenção básica, disponibilizando profissionais para comporem as “equipes de saúde de família”, o que corrobora a inexistência de complementação ou ampliação da oferta de serviços de saúde, mas sim a terceirização das atividades finalísticas do Sistema de Saúde Municipal. Frise-se, ainda, que **em muitos casos os médicos da atenção básica intermediados pelo IDH não cumprem a frequência semanal mínima** exigida pelo Ministério da Saúde.

Por se tratar de terceirização de mão de obra de atividade finalística (saúde), os recursos repassados ao IDH deveriam ser classificados como “Outras Despesas de Pessoal”, sendo incluídos no câmputo das despesas com pessoal do Município. O que se vê, entretanto, é a contabilização indevida desses repasses pelo Município como “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”, “Subvenções Sociais” ou como outro elemento de despesa que não seja incluído no câmputo das despesas com pessoal. Isso porque muitos municípios encontram-se com o limite de despesa de pessoal comprometido, utilizando-se dessa classificação indevida para **reduzir ficticiamente seu montante de despesas com pessoal** e não descumprir os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os achados e evidências estão descritos ao longo deste Relatório.



Documento Assinado Digitalmente por: "BRUNO GONCALVES MIRANDA"
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 18e1cb36-ee72-486e-8230-e3ddaccb82c

2

ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO



Foram identificados os achados relacionados a seguir, e detalhados nos subitens subsequentes:

Irregularidades:

2.1.1. Indícios de superfaturamento dos valores contabilizados como "custos indiretos", visando distribuição oculta de lucros

2.1.2. Indícios de montagem e de direcionamento no Chamamento Público para seleção de OSC

2.1.3. Utilização indevida da Lei 13.019/2014 para serviços complementares de saúde



Documento Assinado Digitalmente por: "BRUNO GONCALVES MIRANDA"
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 18e1cb36-ee72-486e-8230-e3ddaccb82c

2.1

IRREGULARIDADES



2.1.1. Indícios de superfaturamento dos valores contabilizados como "custos indiretos", visando distribuição oculta de lucros

Código do Achado: A1.1

CrITÉRIOS de Auditoria:

- Princípio da Economicidade
- Constituição Estadual, Art. 30, inciso II
- Constituição Estadual, Art. 30, inciso IX
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 502/2022
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 922/2022
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 970/2020
- Lei Estadual, Nº 12600/2004, Art. 73, inciso II
- Lei Federal, Nº 13019/2014, Art. 2º, inciso I, alínea a

Evidências:

- Matriz de achado A1.1 (Doc. 326)
- Inteiro teor do Processo de Chamamento Público n. 001/2021 SMS-FMS (Doc. 2)
- Prestações de contas do IDH específicas do Município (Docs. 121 a 131)
- Prestações de contas do IDH nos vários municípios de PE- Sítio eletrônico IDH (Docs. 275, 293 e 294)
- Planilha com os custos indiretos do IDH nos municípios de Pernambuco (Doc. 291)
- Consulta CEIS - Alberto Sales (Doc. 274)
- Composição da diretoria do IDH (Doc. 276)
- Informações gerais fornecedores do IDH (Doc. 277)
- Consulta TSE e INFOTRAN - Vínculos Familiares (Doc. 281)
- Consulta RFB - Contador Lokamais, Info-RH e NATS (Doc. 282)



- Consulta JUCEPE - Creditibank (Doc. 283)
- Informações gerais - NATS (Doc. 284)
- Vinculo Edna Bezerra e José Marques (Doc. 285)
- Consulta contador - RFB - GEPSED (Doc. 287)
- ACIONISTAS CREDITIBANK - ASSEMBLEIA GERAL EXTRAORDINARIA 2021 (Doc. 288)
- CREDITIBANK - Falta de autorização pelo BACEN (Doc. 289)
- Estatuto do IDH - Atualizado (Doc. 290)
- Entrevistas e inspeções nas unidades locais do IDH (Docs. 295 a 319)

Responsáveis:

Instituto de Desenvolvimento Humano

Conduta:

Realizar despesas com custos indiretos fixados em percentuais em desconformidade com o previsto na legislação e com os praticados pelo mercado, direcionando os recursos da parceria a empresas relacionadas aos seus sócios, quando deveria limitar os custos indiretos apenas aos valores necessários à execução do objeto e dentro dos percentuais usualmente praticados no mercado.

Nexo de Causalidade:

A realização de despesas com custos indiretos desconformes com os limites previstos na legislação e com os praticados pelo mercado, direcionando os recursos da parceria a empresas relacionadas aos seus sócios, resultou em prejuízo ao erário na ordem de R\$ 2.583.407,01

Maralisa Fonseca dos Anjos (Secretária de Saúde)

Maria Josileide da Silva (Presidente da C. Avaliadora e Secretária de Saúde)

Gilvaneide Gomes de Lima (Secretária de Saúde)

Conduta:

Omitir-se do seu dever de, na qualidade de gestor da parceria, abrir diligência a fim de assegurar o regular processamento da despesa, no que se refere aos custos indiretos constantes nas prestações de contas do IDH em percentual acima do previsto na legislação e nos cadernos referenciais da Administração Pública, quando deveria ter diligenciado para evitar o pagamento das despesas em preços acima do mercado.



Nexo de Causalidade:

A omissão do seu dever de, na qualidade de gestor da parceria, abrir diligência a fim de assegurar o regular processamento da despesa, no que se refere aos custos indiretos constantes nas prestações de contas do IDH em percentual acima do previsto na legislação e nos cadernos referenciais da Administração Pública contribuiu para o prejuízo ao erário na ordem de R\$ 2.583.407,01.

ALBERTO SALES DE ASSUNCAO SANTOS LTDA

Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contábil

Info RH

Lokamais Locações e Serviços

Raysales Consultoria Empresarial

F M Correia Pinto ME

Conduta:

Atuar em conjunto com o IDH e empresas que recebiam pelos custos indiretos da parceria, quantificando seus serviços (pagos com recursos públicos) sem qualquer relação com a atividade prestada, mas, sim, seguindo um padrão preestabelecido como forma de distribuição de lucros dissimulada, quando deveria quantificar seus serviços conforme o trabalho efetivamente executado e de acordo com os preços praticados no mercado.

Nexo de Causalidade:

A atuação em conjunto com o IDH e empresas que recebiam pelos custos indiretos da parceria, quantificando seus serviços (pagos com recursos públicos) sem qualquer relação com a atividade prestada, mas, sim, seguindo um padrão preestabelecido como forma de distribuição de lucros dissimulada, fez com que os valores pagos a título de custos indiretos pelo IDH assumissem um patamar acima dos preços praticados no mercado, contribuindo para o dano ao Erário.

Alberto Sales de Assunção Santos (Representante legal da Asas Consultoria)

Conduta:

Receber indiretamente benefícios do Poder Público, através da parceria firmada entre o Município e o Instituto de Desenvolvimento Humano, enquanto vigente a sanção de impedimento de receber benefícios da Administração Pública, quando deveria se abster de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, até o dia 28 de setembro de 2024.

Nexo de Causalidade:



Documento Assinado Digitalmente por: "BRUNO GONCALVES MIRANDA"
Acesse em: <https://etce.ice.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 18e1cb36-ee72-486e-8230-e3ddaccb82c

O recebimento indireto de benefícios do Poder Público, através da parceria firmada entre o Município e o Instituto de Desenvolvimento Humano, violou o impedimento de receber benefícios da Administração Pública, com base na sentença da 16ª Vara Federal.



1. Aspectos gerais da atuação do IDH nos diversos municípios

Para a total compreensão do cenário de irregularidade na parceria do IDH com o Município de Jatobá-PE, é salutar conhecer todo o contexto da atuação do IDH nos diversos municípios dos quais recebeu recursos, assim como entender o histórico, tanto desse instituto quanto dos sujeitos que estão envolvidos em suas operações.

Neste subtópico inicial, serão feitas referências a diversos municípios, mas os apontamentos terão apenas caráter informativo, explanados aqui por estarem diretamente relacionados com a situação encontrada em Jatobá. Somente a partir do subtópico 2 deste mesmo achado é que serão atribuídos efeitos jurídicos às irregularidades indicadas, por tratarem especificamente do caso concreto de Jatobá.

Dentre as várias irregularidades apontadas nas auditorias do TCE-PE, envolvendo o IDH¹, foi identificado que **um grupo de pessoas, algumas delas impedidas de contratar com Órgãos Públicos, opera por meio do IDH e das várias empresas vinculadas a essa entidade, para obtenção camuflada de benefícios financeiros ilegais.**

Como principais agentes deste grupo, destacam-se Daniel Teixeira Peixoto e Alberto Sales de Assunção Santos². **Em 100% das parcerias celebradas pelo IDH com os municípios pernambucanos, esses dois indivíduos receberam parte dos valores públicos repassados³**, sob a justificativa de pagamento de “custos indiretos” (Daniel recebe por assessoria contábil e Alberto por assessoria jurídica); além disso, a contabilização dos valores destinados aos dois possui vários indícios de uma **distribuição de lucros oculta**, conforme detalhado abaixo; assim como **ambos possuem relação direta com boa parte das outras empresas** que recebem recursos públicos inicialmente destinados ao IDH.

Até 2023, através de suas empresas, esses dois sujeitos juntos já tinham recebido diretamente do IDH mais de 12 milhões de reais, apenas considerando parcerias com municípios pernambucanos⁴. O valor do benefício econômico dos dois indivíduos, através das parcerias do IDH, tende a ser bem maior, visto que o IDH também atua nos outros estados e eles também prestam serviços às outras empresas que recebem valores do IDH.

Todos os dois possuem histórico de irregularidades envolvendo a Administração Pública⁵:

¹ Processo TCE-PE nº 23100260-9 - Mirandiba/PE; Processo TCE-PE nº 23101097-7- João Alfredo/PE; Processo TCE-PE nº 23100072-8- Macaparana/PE; Processo TCE-PE nº 20100043-0- Águas Belas/PE; Processo TCE-PE nº 22100919-0 - Aliança/PE; Processo TCE-PE nº 1822632-2- Belém de São Francisco/PE; Processo TCE-PE nº 22100009-4 Camutanga/PE; Processo TCE-PE nº 22100970-0- Jaqueira/PE; Processo TCE-PE nº 22100386-1- São Vicente Férrer/PE e Processo TCE-PE nº 22100351-4- Timbaúba/PE

² Detalhamento das evidências na matriz de achado A1.1 (doc. 326)

³ Doc. 291

⁴ Doc. 291

⁵ Detalhamento na matriz de achado (doc. 326)



Figura 3 - Histórico de Daniel e Alberto



Fonte: elaboração própria

Mesmo antes do início das atividades do IDH, Alberto Sales e Daniel Peixoto possuíam uma série de antecedentes envolvendo violações ao Erário Público, inclusive na área de saúde pública.

Em 2008, **Alberto** foi **preso pela Polícia Federal** – juntamente com o Prefeito e outras pessoas relacionadas à Prefeitura de Toritama – no âmbito da “**Operação Gestão Plena**”, cujo objeto era o desvio de verbas destinadas à saúde⁶.

Como resultado, Alberto – que atuava como contador/advogado terceirizado da Prefeitura de Toritama – **foi condenado por improbidade administrativa**, ficando impedido de receber benefícios, direta ou indiretamente, da Administração Pública⁷. Registre-se que **o impedimento esteve vigente até 2024**, conforme consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas⁸.

Além da sua atuação em Toritama, em 2009 a empresa de Alberto, ASAS Consultoria, foi contratada para a prestação de serviços contábeis no município de Araripina. À época, foi expedida medida cautelar, por este Tribunal de Contas, determinando a suspensão dos pagamentos referentes ao contrato com Alberto, em razão de irregularidades nos procedimentos contábeis adotados. Houve ainda, no âmbito do Processo TCE-PE n.º 0980153-4, a aplicação de multa em razão de irregularidades no registro da execução orçamentária na prestação dos serviços decorrentes da supracitada contratação.

Já quanto a Daniel, em 2007 ele **assumiu a presidência do CEPROGE**, que teve **as contas julgadas irregulares pelo TCE-PE**. Na direção do CEPROGE, Daniel está

⁶ Disponível em:
<<https://www.sedep.com.br/noticias/verba-da-sade-prefeito-acusado-de-desviar-dinheiro-presos-pela-pf/>>,
<<https://g1.globo.com/noticias/politica/0,,mul603947-5601.00-pf+prende+prefeito+por+desvio+de+verbas+durante+operacao+em+pernambuco.html>>
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/344053/complemento_1.htm?sequence=2>.

⁷ Doc. 273, p. 11-15

⁸ Doc. 274



envolvido ainda em **diversos processos de Improbidade Administrativa que envolvem utilização indevida de recursos públicos**⁹.

No que se refere à utilização do IDH para obtenção de ganhos financeiros indevidos, foram analisadas as prestações de contas disponibilizadas no *site* do IDH, envolvendo parcerias com os diversos municípios pernambucanos¹⁰, assim como achados contidos nos relatórios de auditoria do TCE-PE envolvendo o IDH¹¹, e **foi identificado o seguinte *modus operandi***:

- I. A prefeitura firma Termo de Colaboração com o IDH e transfere recursos para que ele disponibilize profissionais de saúde para atuar nas estruturas municipais.
- II. Do valor que o IDH recebe, boa parte é destinada a um certo grupo de empresas sob a justificativa de pagamento de “custos indiretos”. Essas empresas geralmente recebem pelas atividades de digitalização; processamento de folha de pagamentos; supervisão local; assessoria jurídica; assessoria contábil; e locação de veículos.
- III. Há vários indicativos, conforme detalhado adiante, de que esses valores classificados como “custos indiretos” não possuem qualquer relação com a atividade prestada e são contabilizados objetivando o beneficiamento econômico do grupo de empresas que o recebe.
- IV. As empresas que figuram nos “custos indiretos” possuem relacionamento entre si, muitas vezes existindo parentesco entre os sócios, mesmo contador e alternância de funcionários, atuando na prática como um único grupo.
- V. Embora as mesmas empresas prestem os serviços registrados como custos indiretos em diversos municípios, há sobreposição dos valores destinados a tais fornecedores no âmbito das parcerias celebradas pelo IDH, não havendo qualquer forma de rateio.

⁹ Processo nº 0800469-43.2017.4.05.8309 - 27ª Vara Federal - Ação Civil de Improbidade Administrativa

Processo nº 0802493-95.2022.4.05.8300 - 13ª Vara Federal - Ação Civil de Improbidade Administrativa

Processo nº 0802844-68.2022.4.05.8300 - 13ª Vara Federal - Ação Civil de Improbidade Administrativa

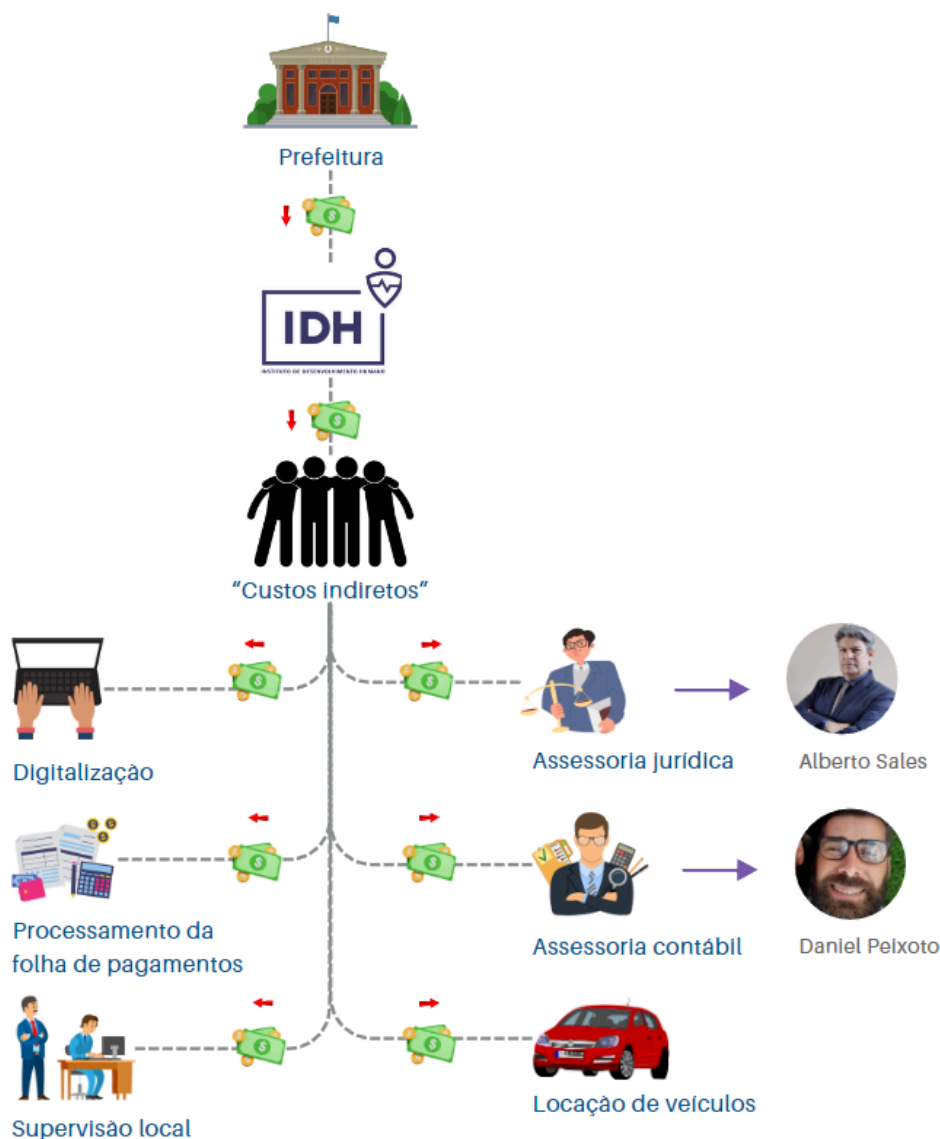
Processo nº 0807472-15.2018.4.05.8309 - 27ª Vara Federal - Ação Civil de Improbidade Administrativa

¹⁰ Docs. 273 e 274

¹¹ Processo TCE-PE nº 23100260-9 - Mirandiba/PE; Processo TCE-PE nº 23101097-7- João Alfredo/PE; Processo TCE-PE nº 23100072-8- Macaparana/PE; Processo TCE-PE nº 20100043-0- Águas Belas/PE; Processo TCE-PE nº 22100919-0 - Aliança/PE; Processo TCE-PE nº 1822632-2- Belém de São Francisco/PE; Processo TCE-PE nº 22100009-4 Camutanga/PE; Processo TCE-PE nº 22100970-0- Jaqueira/PE; Processo TCE-PE nº 22100386-1- São Vicente Férrer/PE e Processo TCE-PE nº 22100351-4- Timbaúba/PE



Figura 4 - Modus operandi do IDH



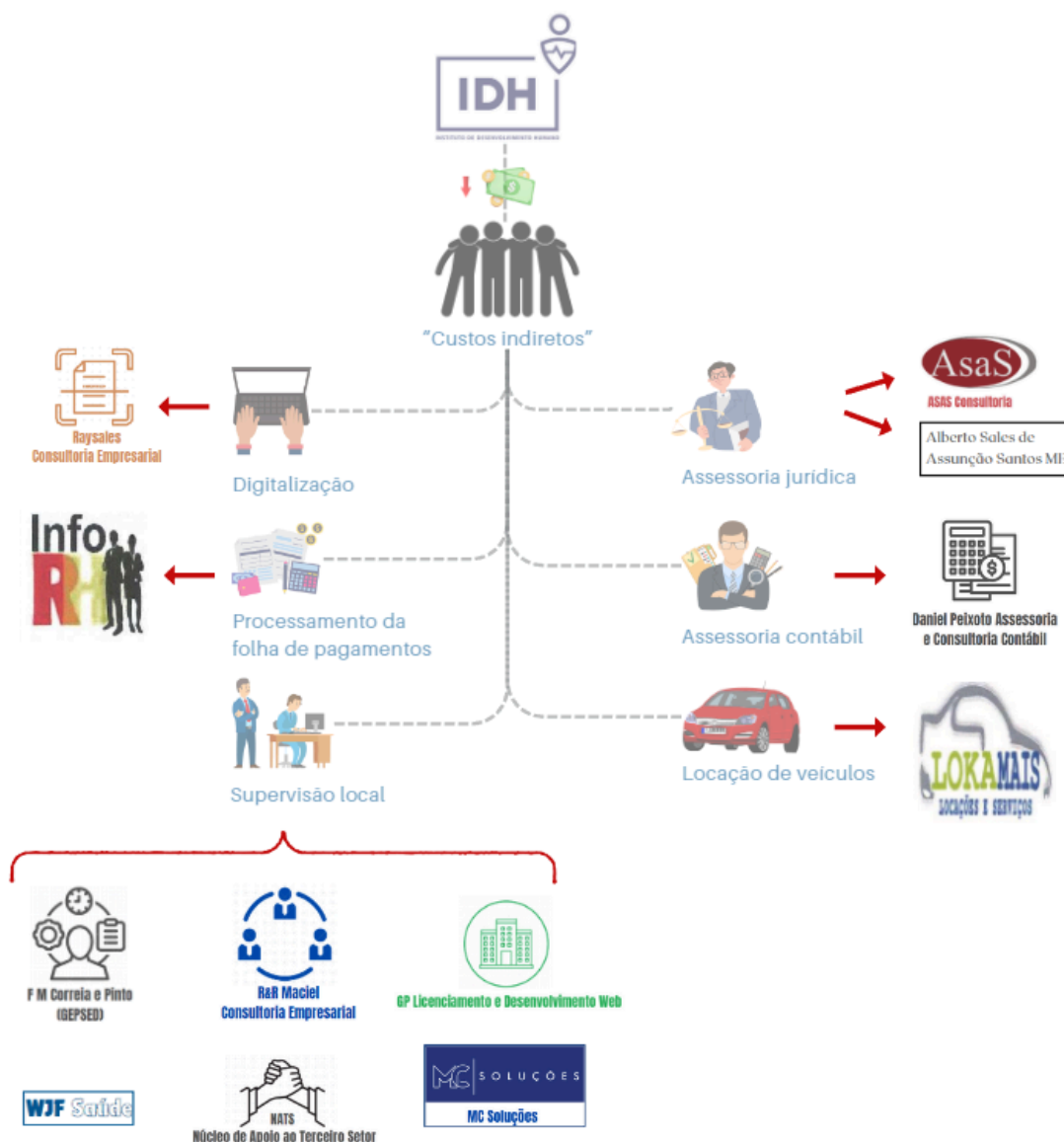
Fonte: elaboração própria

Essas atividades que compõem os custos indiretos em regra são prestadas pelas seguintes empresas nos diferentes municípios pernambucanos¹²:

¹² a) Raysales Consultoria Empresarial, CNPJ:29.931.775/0001-62; b) Info RH, CNPJ: 27.916.812/0001-38; c) F M Correia Pinto ME (GEPSED), CNPJ: 28.154.510/0001-32; d) R & R Maciel Consultoria Empresarial Ltda, CNPJ: 27.272.063/0001-53; e) GP Licenciamento e Desenvolvimento Web Ltda, CNPJ: 09.461.511/0001-85; f) WJF Saúde, CNPJ: 47.142.481/0001-33; g) MC Soluções, CNPJ: 11.445.519/0001-08; h) Alberto Sales de Assunção Santos ME, CNPJ: 11.949.120/0001-56; i) Asas Assessoria e Consultoria Ltda, CNPJ: 04.451.515/0001-69; j) Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contábil, CNPJ's: 26.613.223/0001-18 / 37.136.431/0001-90; l) Lokamais Locações e Serviços, CNPJ: 14.472.353/0001-07; m) NATS - Núcleo de Apoio ao Terceiro Setor, CNPJ: 27.916.811/0001-93



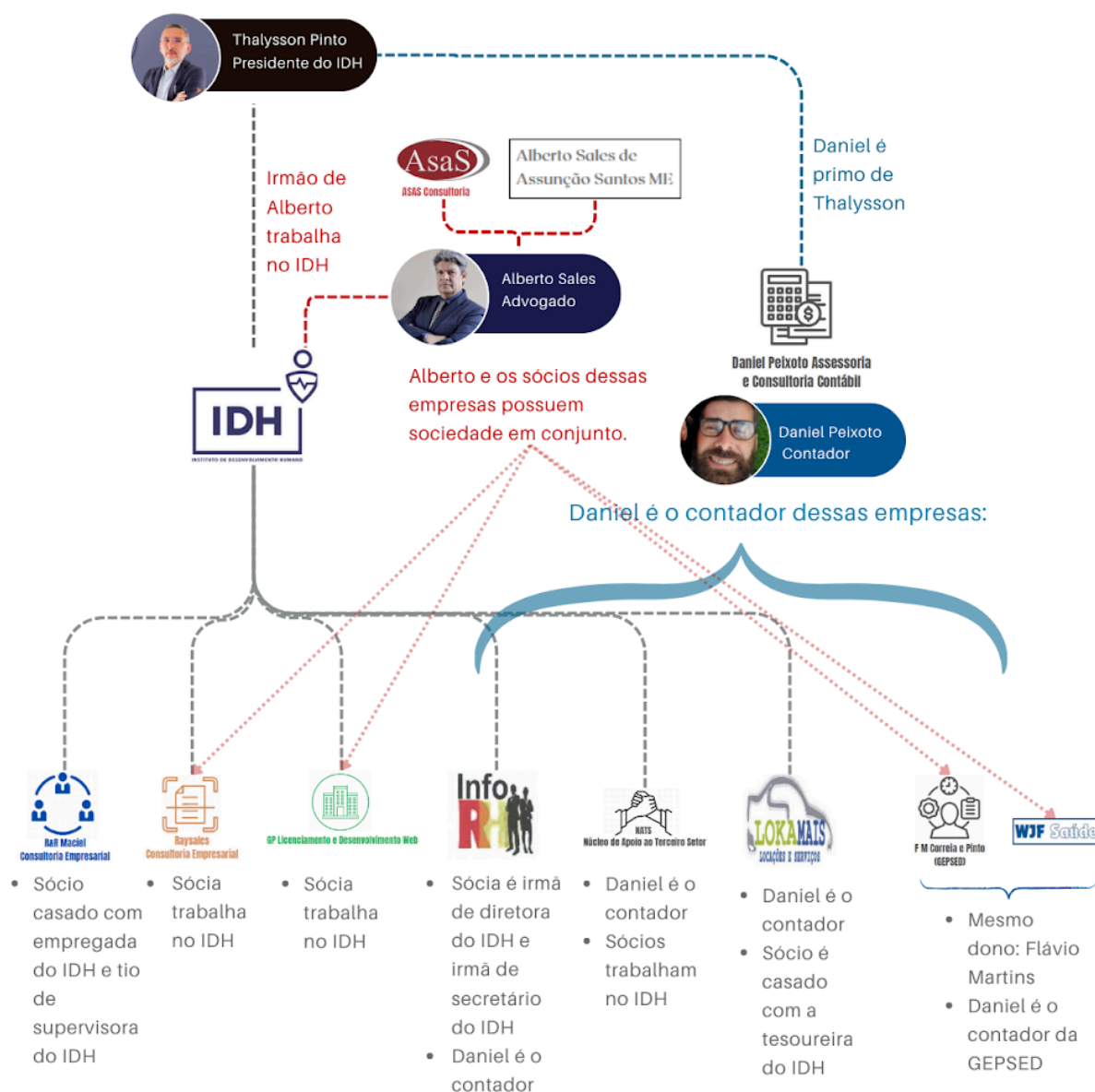
Figura 5 - Empresas que recebem pelos custos indiretos do IDH



Fonte: elaboração própria

Identificou-se que os sócios de praticamente todas essas empresas possuem relação com o IDH, com Alberto Sales e com Daniel Peixoto. Assim, fica evidente que o conjunto de empresas que recebem pelos “custos indiretos” do IDH se trata de **um único grupo econômico**¹³:

¹³ Detalhamento na matriz de achado (Doc. 326)

**Figura 6 -** Relacionamento entre as empresas que figuram nos custos indiretos do IDH

Fonte: elaboração própria

Entre as principais evidências que demonstram que os valores classificados como “custos indiretos” não são quantificados de acordo com o serviço efetivamente prestado, tratando-se na verdade de uma mera manipulação contábil para distribuição de lucros dissimulada, podem ser citadas as seguintes:

- I. Não há comprovação da prestação dos serviços, apenas constam as notas fiscais nas prestações de contas do IDH, sem quaisquer documentos de suporte;
- II. Atividades completamente distintas, como assessoria jurídica, assessoria contábil e locação de veículos, recebem exatamente o mesmo valor (**até nos centavos**), mesmo quando ocorrem aumentos nos preços globais. Esse padrão é **verificado nos diferentes municípios em que o IDH atua**:



- A. Como exemplo, segue abaixo a prestação de contas do IDH, referente aos pagamentos dos custos indiretos em Macaparana em 12/2021. Consta exatamente o mesmo valor de R\$ 6.200,00 para as empresas que prestam atividades de locação de veículos, assessoria contábil e assessoria jurídica:

Figura 7 - Prestação de contas do IDH em Macaparana/PE - mês 12/2021

CREDOR	CNPJ	NF/REC N°	DATA	VALOR
Lokamais Locações e Serviços	14.472.353/0001-07	1504	02/12/2021	6.200,00
R & R Maciel Consultoria Empresarial Ltda	27.272.063/0002-34	128	03/12/2021	24.600,00
Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contábil	37.136.431/0001-90	304	03/12/2021	6.200,00
Info RH	27.916.812/0001-38	1059	03/12/2021	3.500,00
Raysales Consultoria Empresarial	29.931.775/0001-62	1019	03/12/2021	1.500,00
Alberto Sales de Assunção Santos ME	11.949.120/0001-56	537	03/12/2021	6.200,00

Fonte: doc. 268, fl. 13

- B. Posteriormente, ainda em Macaparana/PE, no mês 05/2022, é possível reparar que ocorreu aumento nos valores, contudo as três atividades citadas anteriormente continuam sendo estimadas exatamente no mesmo montante (**até nos centavos**):

Figura 8 - Prestação de contas do IDH em Macaparana/PE - mês 05/2022

Lokamais Locações e Serviços	14.472.353/0001-07	1753	02/05/2022	8.320,98
Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contábil	37.136.431/0001-90	548	02/05/2022	8.320,98
Info RH	27.916.812/0001-38	1296	02/05/2022	4.659,75
Raysales Consultoria Empresarial	29.931.775/0001-62	1272	02/05/2022	1.997,04
Alberto Sales de Assunção Santos ME	11.949.120/0001-56	613	03/05/2022	8.320,98
R & R Maciel Consultoria Empresarial Ltda	27.272.063/0002-34	184	23/05/2022	49.925,88

Fonte: doc. 268, fl. 13

- C. Esse padrão acontece nos outros municípios. Como exemplo, segue abaixo a contabilização dos custos indiretos em João Alfredo/PE no mês de 04/2022: as três atividades recebem exatamente o mesmo valor de R\$ 12.856,83 (destaque-se que “Asas Assessoria” pertence a Alberto Sales, que recebe por assessoria jurídica):

Figura 9 - Prestação de contas do IDH em João Alfredo/PE - mês 04/2022

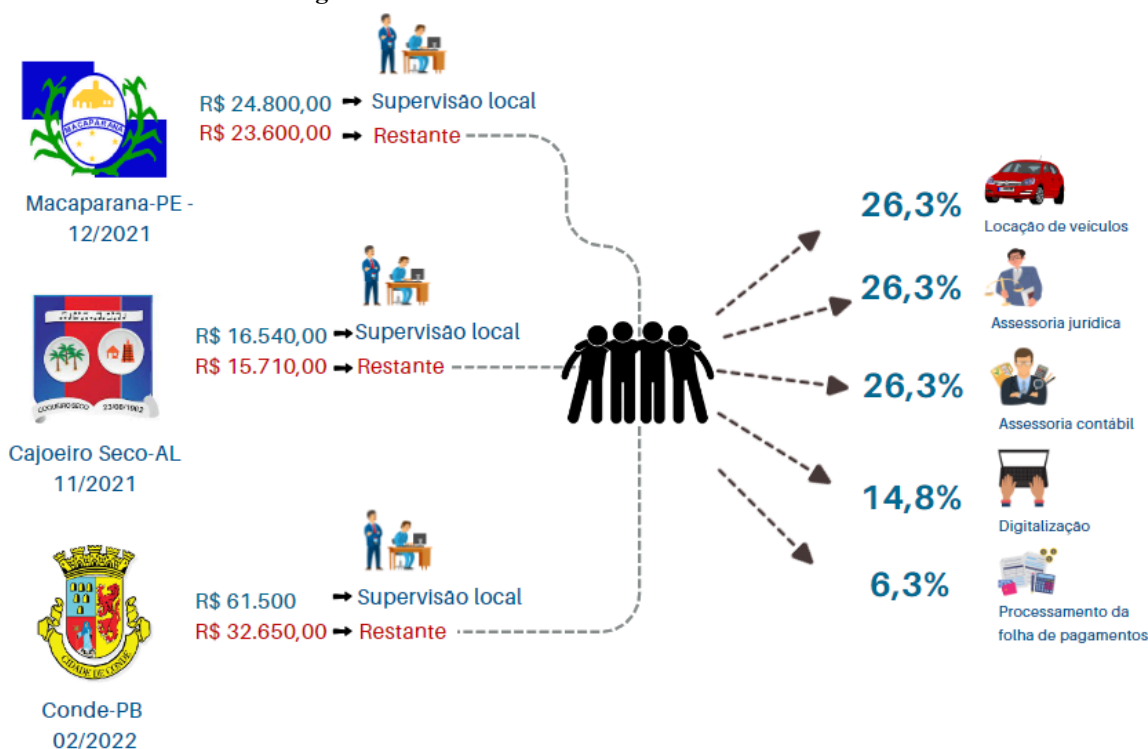
DATA	FAVORECIDO	CNPJ/CPF	DOCUMENTO	VALOR
22/04/2022	Profissionais Médicos e Paramédicos	Diversos	Folha 04/2022	2.900,00
29/04/2022	Profissionais Médicos e Paramédicos	Diversos	Folha 04/2022	423.350,75
02/05/2022	Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contábil	37.136.431/0001-90	NFS-e 000556	12.856,83
02/05/2022	MS soluções	11.445.519/0001-08	NFS-e 000145	82.140,97
03/05/2022	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS	Diversos	Folha 04/2022	10.847,31
03/05/2022	Lokamais Locações e Serviços	14.472.353/0001-07	NFS-e 0001761	12.856,83
03/05/2022	Retenção p/ o INSS sobre folha de Pagamento	Diversos	Folha 04/2022	22.201,13
03/05/2022	Asas Assessoria & Consultoria Ltda	04.451.515/0001-69	NFS-e 000669	12.856,83
03/05/2022	Info RH	27.916.812/0001-38	NFS-e 001306	7.199,82
03/05/2022	Raysales Consultoria Empresarial	29.931.775/0001-62	NFS-e 1279	3.085,64
05/05/2022	Tarifas e encargos	BB - Agência 1120	Extrato Bancário	156,00
TOTAL				590.452,11

Fonte: doc. 320, fl. 412

- III. Há um padrão na divisão do montante global dos custos indiretos: ao retirar o valor que é destinado à supervisão local, o saldo restante é dividido entre as demais atividades, seguindo uma determinada proporção que não tem qualquer relação com o serviço efetivamente prestado. Esse padrão é verificado não só em parcerias do IDH com municípios de Pernambuco, mas também nos municípios dos outros estados que o IDH atua:



Figura 10 - Padrão na divisão dos custos indiretos



Fonte: docs. 265, 266 e 267

- IV. Falta de razoabilidade nas justificativas dos valores dos serviços. Por exemplo, nas notas fiscais de locação de veículos consta que a locação é destinada ao deslocamento da diretoria do IDH. A diretoria do IDH é composta por apenas três pessoas¹⁴. Em 2022, em parcerias com municípios pernambucanos, o IDH contabilizou quase 2 milhões de reais para pagamento de locação de veículos, justificando nos documentos fiscais que seria para o deslocamento da diretoria do IDH (apenas três pessoas)¹⁵.

Figura 11 - Descrição NF 2328 da LOKAMAIS - prestação de contas do IDH - Tabira-PE

Descrição
SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS COM CONDUTOR PARA DIRETORIA DO IDH, DESTINADOS A VIAGENS DE ACOMPANHAMENTO, FISCALIZAÇÃO E GERENCIAMENTO DO TERMO DE COLABORAÇÃO CELEBRADO COM O FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE TABIRA/PE NO MÊS DE MARÇO DE 2023. CONFORME CONTRATO

Fonte: doc.325 , fl 423

- V. O valor destinado à empresa que faz a supervisão local é bem maior do que o montante necessário para a execução da atividade.

Quanto a esse ponto do superfaturamento das atividades de supervisão local, cabe fazer considerações adicionais.

Embora o padrão na divisão dos custos indiretos, citado anteriormente na Figura 10, seja retirar o valor que é destinado à supervisão local e dividir o saldo restante seguindo uma

¹⁴ Doc. 276

¹⁵ Docs. 291 e 293 a 293



determinada proporção entre as demais atividades (locação de veículos, assessoria jurídica, assessoria contábil, digitalização e processamento de folha de pagamentos), a equipe de auditoria identificou riscos significativos de que também a verba de supervisão local participe na distribuição oculta de lucros.

Visando ter uma visão global de como funcionam as atividades de supervisão local do IDH, foram feitas diligências por amostragem em alguns municípios nos quais o IDH tinha contrato vigente no ano de 2024¹⁶.

Abaixo constam algumas das unidades verificadas. Conforme pode se observar, são prédios simples, muitas vezes apenas uma pequena sala com um banheiro, que não demandam altos gastos mensais.

¹⁶

Docs. 295 a 319



Figuras 12, 13, 14 e 15 - Fachadas das unidades do IDH em diferentes municípios

Brejão/PE - Unidade do IDH



Fonte: doc. 298

Terezinha/PE - Unidade do IDH



Fonte: doc. 296

Barra de Guabiraba/PE - Unidade do IDH



Fonte: doc. 313

Itaíba/PE - Unidade do IDH



Fonte: doc. 306

Em todos os municípios vistoriados, observou-se que as atividades de supervisão local funcionavam da seguinte forma: aluga-se um pequeno prédio para funcionar como unidade local e contrata-se um ou dois moradores locais como funcionários para desempenhar as principais atividades de supervisão local, recebendo em torno de um salário mínimo cada. São esses funcionários que coletam a produção dos profissionais de saúde, escaneiam o material e inserem os dados no sistema.



Com base nas informações obtidas, estima-se que o valor recebido pelas empresas de supervisão local é **mais de mil por cento maior** do que o custo necessário para o desenvolvimento da atividade.

Em Quixaba-PE, por exemplo, foi realizada inspeção na unidade local¹⁷, com registros fotográficos dos documentos que demonstram os custos locais (contrato de aluguel, conta de água, conta de energia elétrica e nota fiscal emitida pela funcionária). Também foi realizada entrevista com a funcionária local desta unidade¹⁸.

Conforme foi apurado, para o desempenho da supervisão local em Quixaba-PE, o **custo total gira em torno de R\$ 1.945,00 por mês** (R\$ 350,00 de aluguel do prédio; R\$ 20,00 de água; R\$ 25,00 de energia; R\$ 59,00 de internet; e R\$ 1.500,00 de remuneração da funcionária). Contudo, **são repassados à empresa responsável pela supervisão local cerca de R\$ 21.800,00 por mês**.

Já em Timbaúba, de acordo com as informações obtidas em inspeção¹⁹, são contratadas duas funcionárias, cada uma recebendo um salário mínimo. Além delas, há uma coordenadora da empresa que visita a unidade semanalmente. A unidade local nesse Município também funciona em um imóvel simples.

O IDH destina às duas empresas que desempenham atividades de supervisão local em Timbaúba (GEPSED e NATS) o montante de **R\$ 108.000,00 por mês** (R\$ 68.000,00 para a GEPSED e R\$ 40.000,00 para a NATS). Com base no valor pago aos funcionários e levando em conta as características do prédio inspecionado, **estima-se que o custo necessário não passe de 10% desse valor**. Apenas neste Município, foram destinados mais de 3,5 milhões de reais para essas duas empresas de supervisão local.

Cabe ressaltar que o superfaturamento possui um nível muito maior nos contratos de valor mais elevado, já que, embora o gasto efetivo necessário para a supervisão local seja baixo, o valor que a empresa recebe é muito superior.

Somente no estado de Pernambuco, o IDH destinou a essas atividades de supervisão local mais de **34 milhões de reais** de valores originalmente públicos²⁰.

Chamam atenção também os valores que o IDH destina às atividades de supervisão local nos contratos em municípios de outros estados, como, por exemplo, na parceria com o **município de Luziânia/GO, que o IDH destina aproximadamente 500 mil reais por mês** à empresa Brasil Central pela atividade de supervisão local²¹.

Outro ponto também chamou a atenção da equipe de auditoria: verificou-se que **os sócios das empresas que recebem do IDH pela supervisão local em todos os estados em que o IDH atua (PE, GO, RN, PB, AL), juntamente com Alberto Sales e Mayara Rayane Rodrigues de Sales, são proprietários em conjunto da instituição financeira CREDITIBANK, CNPJ 17.111.017/0001-19**²².

Alberto Sales (sócio da empresa ASAS, que recebe do IDH por assessoria jurídica) e Mayara Rayane Rodrigues de Sales (sócia da empresa Rayssales, que recebe do IDH pela atividade de digitalização) são tratados nas redes sociais como responsáveis pelo **“setor jurídico do IDH”**:

¹⁷ Doc. 311

¹⁸ Doc. 310

¹⁹ Docs. 318 e 319

²⁰ Doc. 291

²¹ Doc. 292, fls. 31-32

²² Doc. 288



Figura 16 - Publicação no Instagram da InfoRH citando o “setor jurídico do IDH”

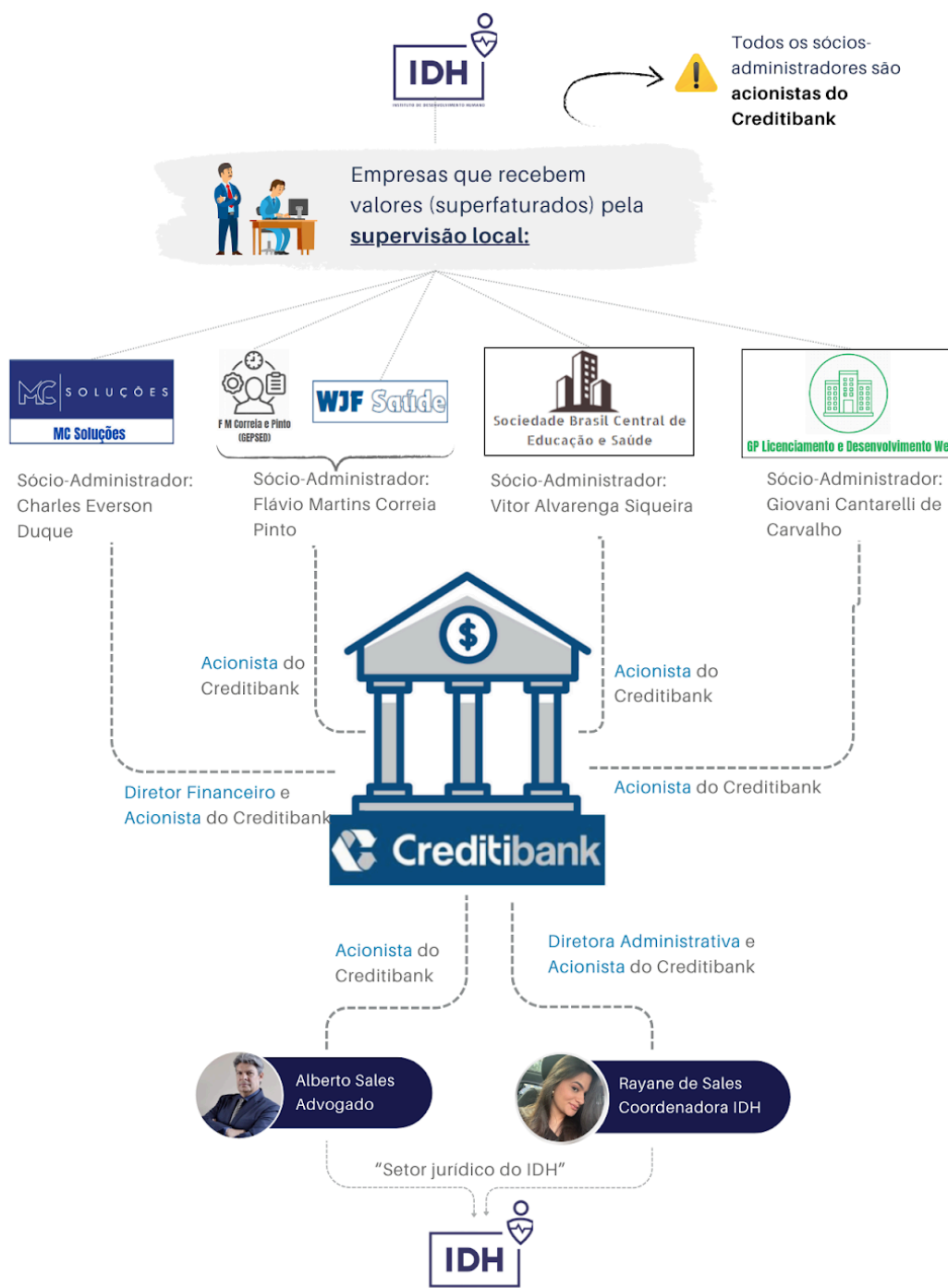


Fonte: doc. 279

Ou seja, a instituição financeira CREDITIBANK é composta e administrada pelos representantes do “setor jurídico do IDH” juntamente com os proprietários das empresas que recebem do IDH pela atividade de supervisão local (a qual possui diversos indícios de superfaturamento).



Figura 17 - Relação entre o CREDITIBANK e o IDH



Fonte: doc. 288

Ao fazer uma pesquisa no Google Maps pelo endereço cadastrado no CNPJ dessa instituição financeira, consta outra empresa no local²³. Adicionalmente, foi verificado que não há autorização do Banco Central para o funcionamento do CREDITIBANK²⁴, embora constem em seu CNPJ as atividades de securitização de créditos, corretoras de câmbio,

²³ Detalhamento na matriz de achado (doc. 326)

²⁴ Doc. 289



administração de cartões de crédito, operadoras de cartões de débito, entre outras. Também não há indicativos de relevante operação da instituição com o público externo.

Esse conjunto de indícios revela uma série de riscos envolvidos nessa operação, principalmente relacionados à perda de rastreabilidade dos recursos originalmente públicos, repassados por uma organização que seria **sem fins lucrativos** (IDH). O cenário articulado possibilita a ocorrência de uma série de ilicitudes, como **distribuição oculta de lucros** e “lavagem de dinheiro” na forma de produtos financeiros.

Não poderia deixar de ser mencionado que em ação civil pública de improbidade administrativa envolvendo desvio de verbas destinadas à saúde no município de Toritama-PE²⁵, Alberto Sales foi acusado justamente de “ter **esquematizado uma rota de contas correntes e procedimentos clandestinos**” para “**repassar para os demais componentes do grupo verbas ilegalmente majoradas oriundas do Ministério da Saúde**”:

Os réus seriam componentes de um plano fraudulento cujo início se dava através de JOAQUIM [...] e LEONARDO [...], funcionários terceirizados da Secretaria de Saúde de Pernambuco, os quais teriam a atribuição de **repassar para os demais componentes do grupo verbas ilegalmente majoradas oriundas do Ministério da Saúde**.

Ainda, segundo a UNIÃO, a partir de quando os valores chegavam à esfera de domínio dos componentes da Prefeitura Municipal de Toritama – JOSÉ [...], ELIZABETH [...], GEOVANY [...] e **ALBERTO SALES DE ASSUNÇÃO SANTOS – estes já tinham esquematizado uma rota de contas correntes e procedimentos clandestinos que culminaram em um desvio total** na ordem de R\$1.437.087,17 (um milhão, quatrocentos e trinta e sete mil, oitenta e sete reais e dezessete centavos). (grifos nossos)

²⁵

Doc. 273, p. 25-26



2. Situação específica do Município de Jatobá-PE (Termo de Colaboração 001/2021 e aditivos)

No caso da parceria entre o IDH e o Município de Jatobá-PE, identificou-se a **adoção de percentuais de custos indiretos desarrazoados – acima do previsto na legislação e nos referenciais da Administração Pública – e direcionados à remuneração das empresas citadas anteriormente, cujos sócios são direta e indiretamente vinculados ao próprio IDH.**

A Lei Federal n.º 13.019/2014 – que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação – prevê quais as despesas que poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria:

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:

I - **remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho**, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas;

[...]

III - **custos indiretos necessários à execução do objeto**, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria; (grifos nossos)

No Plano de Trabalho proposto pelo IDH²⁶, os custos indiretos são previstos sob a terminologia de “Despesas com custos indiretos necessários à execução do objeto da parceria”. Basicamente, o IDH classifica nessas despesas o pagamento de serviços contábeis, assessoria jurídica, processamento de folha de pagamento e outros custos relativos ao monitoramento e fiscalização das atividades.

Nas prestações de contas do IDH, esses custos indiretos foram contabilizados em duas rubricas: “Despesas necessárias à execução do objeto” e “Outras despesas permitidas pela Lei nº 13.019/2014”.

Da análise dessas prestações de contas, referente à parceria com Jatobá-PE, observou-se que os custos indiretos seguiam o mesmo padrão de irregularidade identificados nas demais parcerias do IDH.

- I. Não há comprovação da prestação dos serviços, apenas constam as notas fiscais nas prestações de contas do IDH, sem quaisquer documentos de suporte;
- II. Não há correlação entre a atividade prestada e o valor destinado a ela:
 - A. Atividades completamente distintas, como assessoria jurídica, assessoria contábil e locação de veículos, recebem exatamente o mesmo valor, mesmo quando ocorrem aumentos nos preços globais:

²⁶

Doc. 2, fl. 84



Figura 18 - Custos indiretos da parceria com Jatobá/PE (06/2022)

FAVORECIDO	CNPJ/CPF	DOCUMENTO	VALOR
Profissionais Médicos e Paramédicos	Diversos	Folha 06/2022	341.987,71
Tarifas e Encargos	BB - Agencia 1120-7	Extrato Bancário	1,30
GEPSSED - Gestão Esp. em Prog. de Saude e Educação	28.154.510/0001-32	NFS-e 450	56.300,00
Lokamais Locações e Serviços	14.472.353/001-07	NFS-e 0001887	9.400,00
Retenção p/ o INSS sobre folha de Pagamento	Diversos	Ref.06/2022	16.948,08
Fundo de Garantia por Tempo de Serviços - FGTS	Diversos	Ref.06/2022	7.400,40
Asas Assessoria	11.949.120/0001-56	NFS-e000635	9.400,00
Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contabil	37.136.431/0001-90	NFS-e 685	9.400,00
Info RH	27.916.812/0001-38	NFS-E 001430	5.250,00
Raysales Consultoria Empresarial	29.931.775/0001-62	NFS-E 0001407	2.250,00

Fonte: Prestação de contas do IDH em Jatobá/PE (Doc. 180, fl. 31)

Figura 19 - Custos indiretos da parceria com Jatobá/PE (05/2022)

FAVORECIDO	CNPJ/CPF	DOCUMENTO	VALOR
Tarifas e Encargos	BB - Agencia 1120-7	Extrato Bancário	59,95
Profissionais Médicos e Paramédicos	Diversos	Folha 11/2022	318.812,03
Tarifas e Encargos	BB - Agencia 1120-7	Extrato Bancário	1,30
GEPSSED - Gestão Esp. em Prog. de Saude e Educação	28.154.510/0001-32	NFS-e 00028	62.700,00
Tarifas e Encargos	BB - Agencia 1120-7	Extrato Bancário	1,30
Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contabil	37.136.431/0001-90	NFS-e 957	9.100,00
Tarifas e Encargos	BB - Agencia 1120-7	Extrato Bancário	10,00
Lokamais Locações e Serviços	14.472.353/001-07	NFS-e 0002163	9.100,00
Retenção p/ o INSS sobre folha de Pagamento	Diversos	Ref.11/2022	20.986,34
Fundo de Garantia por Tempo de Serviços - FGTS	Diversos	Ref.11/2022	4.835,34
Info RH	27.916.812/0001-38	NFS-E 001706	5.100,00
Raysales Consultoria Empresarial	29.931.775/0001-62	NFS-E 0001679	2.200,00
Tarifas e Encargos	BB - Agencia 1120-7	Extrato Bancário	25,90
Alberto Sales De Assunção ME	11.949.120/0001-56	NFS-e000752	9.100,00
Tarifas e Encargos	BB - Agencia 1120-7	Extrato Bancário	12,30

Fonte: Prestação de contas do IDH em Jatobá/PE (Doc. 185, fl. 28)

- B. Há um padrão na divisão dos valores contabilizados como custos indiretos que se repete a cada mês, mesmo com as variações nos preços globais: Desconsiderando o valor destinado à supervisão local, o restante é repartido entre as empresas, seguindo o percentual de 26,3% para a Lokamais Locações e Serviços, 26,3% para a Asas Assessoria / Alberto Sales Assunção Santos ME, 26,3% para a Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contábil, 14,7% para a Info RH e 6,3% para a Raysales Consultoria Empresarial.

Em Jatobá, as principais empresas que receberam valores do IDH sob a justificativa de pagamento de custos indiretos foram as seguintes²⁷:

Tabela 1 - Fornecedores dos custos indiretos do IDH

Fornecedor	CNPJ	Atividade
Alberto Sales De Assunção ME	11.949.120/0001-56	Assessoria jurídica
Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contábil	37.136.431/0001-90	Assessoria contábil
GEPSSED - Gestão Esp. em Prog. de Saude e Educação	28.154.510/0001-32	Supervisão local
Info RH (Maria Edvânia Teixeira Silva)	27.916.812/0001-38	Processamento de folha de pagamentos
Lokamais Locações e Serviços	14.472.353/0001-07	Locação de veículos
Raysales Consultoria Empresarial	29.931.775/0001-62	Digitalização de dados

Fonte: Docs. 173 a 204 e 254 a 256

²⁷

Com base nas prestações de contas do IDH (Docs. 173 a 204 e 254 a 256)



Como se pode verificar, essas empresas pertencem ao grupo econômico citado anteriormente, cujos indícios apontam no sentido de recebimento de lucros ocultos do IDH, violando seu caráter não lucrativo.

Nos termos da Lei Federal n.º 13.019/2014, as Organizações da Sociedade Civil **são entidades sem fins lucrativos**:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

No mesmo sentido o estatuto do IDH²⁸ estabelece:

Art. 2º O IDH tem por finalidades principais:

[...]

Parágrafo Primeiro - O IDH não distribui entre os seus sócios, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e os aplica integralmente na consecução do seu objetivo social.

As OSCs, por integrarem o terceiro setor, não se sujeitam aos regramentos do direito público quanto à admissão de pessoal e contratações com terceiros, **entretanto, por receberem recursos públicos, ficam sujeitas ao núcleo essencial dos princípios da Administração Pública** elencados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Assim dispõe a jurisprudência e o próprio estatuto do IDH:

STF - ADI 1923/DF

As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.

Estatuto do IDH

Art. 3º - No desenvolvimento de suas atividades, o IDH observará os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência e não fará qualquer discriminação de raça, cor, gênero ou religião.

Logo, na relação entre o IDH e as empresas que recebem os custos indiretos, verificou-se violação ao núcleo essencial dos princípios da Administração Pública, notadamente o da impessoalidade e o da moralidade.

Do montante recebido pelo IDH em decorrência da parceria com o Município de Jatobá, durante o período de 11/2021 a 12/2024, **o percentual de 19,58% foi contabilizado**



com pagamento de custos indiretos (recebeu R\$ 15.581.773,84 e destinou R\$ 3.050.860,23 para pagamentos de custos indiretos)²⁹.

Tendo como exemplo as taxas de administração ou alíquotas de custos indiretos adotadas em alguns manuais e cadernos técnicos utilizados na Administração Pública para contratações envolvendo dedicação exclusiva de mão de obra, **fica evidente o quanto é desproporcional o percentual dos custos indiretos aplicados na parceria com Jatobá-PE:**

Tabela 2 - Taxas de administração/custos indiretos adotados em manuais e cadernos da Administração Pública

Manual/Caderno Técnico	Taxa de administração / Custos Indiretos
Caderno Técnico - Serviços de Limpeza - Ministério da Economia - Pernambuco (2019)	3,00%
Caderno Técnico - Serviços de Vigilância - Ministério da Economia - Pernambuco (2019)	6,00%
Manual do Modelo de Planilhas de Custos do STJ (2020)	5,00%
Caderno Técnico - Vigilância Patrimonial - Governo do Estado de São Paulo (2020)	6,12%
Caderno Técnico - Transporte de servidores - Governo do Estado de São Paulo (2022)	5,31%
Caderno Técnico - Limpeza hospitalar - Governo do Estado de São Paulo (2022)	5,31%
Caderno Técnico - Limpeza hospitalar - Governo do Distrito Federal (2021)	0,59%
Caderno Técnico - Serviço de Portaria - Governo do Distrito Federal (2021)	1,29%
Caderno Técnico - Limpeza predial - Governo do Distrito Federal (2021)	4,59%
Média	4,13%

Fonte: docs. 270-270

Observa-se, assim, que as alíquotas de custos indiretos referentes a despesas administrativas e operacionais previstas nos manuais e cadernos técnicos são significativamente inferiores àquelas adotadas na parceria.

Cabe destacar, entretanto, que, consoante a deliberação no âmbito do Processo TCE-PE Nº 21100853-9 – Prestação de Contas de João Alfredo de 2020 –, eventual parceria para complementação dos serviços do SUS deveria ter sido celebrada mediante contrato de gestão com Organização Social.

Acórdão n.º 960/2023

SAÚDE. ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL (OSC). INADEQUAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 13.019/2014. PESQUISA DE PREÇOS. PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. COMPROVAÇÃO DA VANTAJOSIDADE. LIMITE. DESCUMPRIMENTO.

1. Não há fundamento na Lei Federal nº 13.019/2014 para a realização de um Chamamento Público com o objetivo de celebração de Termo de Colaboração com Organização da Sociedade Civil – OSC voltado à administração e à execução dos programas de atenção básica em saúde e de média complexidade pactuados com o SUS;

2. Eventual parceria que envolva a delegação da gestão e da execução dos serviços de saúde, juntamente com a utilização da infraestrutura pública deve

²⁹

Docs. 173 a 204 e 254 a 256



ser regida pela Lei Federal nº 9.637/1998 e viabilizada por meio de contrato de gestão com Organização Social - OS; (grifo nosso)

Neste sentido, traz-se à baila dispositivo da Lei Estadual nº 15.210/2013 – a qual dispõe sobre as Organizações Sociais de Saúde (OSSs) no âmbito do Estado de Pernambuco – que estabelece o limite máximo de 3% aos custos indiretos incorridos pela Administração Central da Organização Social:

Art. 10-A. Os custos indiretos incorridos pela Administração Central da Organização Social, associados ao gerenciamento da execução do contrato de gestão, devem estar previstos na proposta de trabalho, de forma discriminada, mediante a apresentação de memória de cálculo, até o limite de **3% (três por cento) do valor do contrato**, conforme dispuser o edital de seleção.

§ 1º Quando os custos indiretos a que se refere o *caput* forem pagos também por outras fontes, a Organização Social de Saúde deve apresentar a memória de cálculo do rateio da despesa, vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa. (grifo nosso)

Adotando-se, portanto, a alíquota máxima admissível de 3% para os custos indiretos – correspondente ao limite estipulado pela Lei Estadual das OSSs, instituto correto a ser aplicado no caso –, procedeu-se ao cotejo do valor resultante da aplicação dessa alíquota com os montantes recebidos pelo IDH, constantes em suas prestações de contas³⁰.

Nas prestações de contas do IDH relativas ao Termo de Colaboração 001/2021 e seus aditamentos, referentes ao período de 08/2021 a 04/2024, assim foram contabilizados os valores:

Tabela 3 - Custos indiretos contabilizados nas prestações de contas do IDH

Período	Valor total recebido pelo IDH	A - Despesas Necessárias à Execução do Objeto	B - Outras Despesas Permitidas pela Lei nº 13.019/2014	Somatório dos custos indiretos do IDH (A + B)
11/2021 a 12/2022	R\$ 5.984.002,84	R\$ 1.148.703,28	R\$ 85.897,30	R\$ 1.234.600,58
01/2023 a 12/2023	R\$ 4.954.342,06	R\$ 689.150,00	R\$ 147.491,50	R\$ 836.641,50
01/2024 a 12/2024	R\$ 4.643.428,94	R\$ 896.700,00	R\$ 82.918,15	R\$ 979.618,15
Totais:	R\$ 15.581.773,84	R\$ 2.734.553,28	R\$ 316.306,95	R\$ 3.050.860,23

Fonte: Docs. 173 a 204 e 254 a 256

Comparando-se com a alíquota máxima admissível de 3% para os custos indiretos – correspondente ao limite estipulado pela Lei Estadual das OSSs –, assim ficou o levantamento:

³⁰

Docs. 173 a 204 e 254 a 256

**Tabela 4 - Apuração do sobrepreço nos custos indiretos do IDH**

Descrição	Valor
A - Valor total pago ao IDH:	R\$ 15.581.773,84
B - Valor total classificado como custo indireto:	R\$ 3.050.860,23
C - Valor permitido de acordo com a Lei Estadual das OSSs (3%)	R\$ 467.453,224
Sobrepreço:	R\$ 2.583.407,01

Fonte: elaboração própria

Fica evidenciado, assim, que foi paga ao longo da execução da parceria, durante o período de 11/2021 a 12/2024, a monta de R\$ 3.050.860,23 a título de custos indiretos (contabilizados como “Despesas Necessárias à Execução do Objeto” e “Outras Despesas Permitidas pela Lei nº 13.019/2014”), quando caberia apenas R\$ 467.453,224, caso se adotasse o percentual previsto na Lei das OSS no âmbito do Estado de Pernambuco, cuja diferença, correspondente a R\$ 467.453,224, deve ser imputada à devolução por prejuízo ao erário.

A jurisprudência consolidada desta Casa é firme quanto à necessidade da comprovação da **razoabilidade** dos valores contratados:

LICITAÇÃO. CHAMAMENTO PÚBLICO. CONTRATO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO COMPLEMENTAR DE SAÚDE. [...]

[...] CONSIDERANDO as **despesas antieconômicas** na contratação dos serviços médicos complementares junto à **empresa Medicalmais** no valor de R\$ 423.279,06, achado de natureza grave que motiva a irregularidade das contas, a imputação de débito e a aplicação de multa com fundamento no artigo 73, III, da Lei Orgânica no valor de R\$ 8.546,50 correspondente a 10% do limite legal corrigido até o mês de outubro de 2020 (responsável: Rosinete Maria da Silva (Secretária de Saúde);

[...] **Em julgar IRREGULARES** as contas de Rosinete Maria da Silva (Secretária de Saúde) objeto desta auditoria especial. **IMPUTAR a Rosinete Maria da Silva (Secretária de Saúde) o débito de R\$ 423.279,06, [...]**

Cabe acrescentar que as falhas da Administração, que conduziram aos indícios de sobrepreço e superfaturamento identificados, não afastam a responsabilidade da empresa, a qual recebeu os valores superfaturados. Vejamos:

Acórdão TCU nº 8497 - Segunda Câmara, rel. Ministro Marcos Bemquerer:

Voto:

[...]

A falha da Administração não afasta a responsabilidade da empresa, pois tanto o agente público como ela são destinatários do regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas, **tendo a contratada a obrigação de ofertar preços compatíveis com os de mercado.**

Enunciado:

As empresas que oferecem propostas com valores acima dos praticados pelo mercado, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos públicos contratantes, contribuem para o superfaturamento dos serviços, sujeitando-se à responsabilização solidária pelo dano evidenciado.



No mesmo sentido, temos o Acórdão TCU 1427/2021- Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas:

Acórdão TCU 1427/2021- Plenário

Voto:

Em relação à empresa, sua responsabilidade solidária pelo débito advém do recebimento irregular de valores acima do mercado. Não é necessário que fique demonstrada a sua participação na elaboração do edital ou do orçamento-base da licitação, pois a obrigação de seguir os preços do mercado (art. 43, IV, da Lei 8.666/1993) se aplica tanto à Administração Pública quanto aos colaboradores privados, já que ambos são destinatários do regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas

(destaques nossos)

3. Das recentes notícias e decisões a respeito do IDH

Em outubro de 2024, a pedido do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN), **o Instituto de Desenvolvimento Humano (IDH) foi alvo de mandado de busca e apreensão** (destaques nossos):

Figura 20 - Notícia da busca e apreensão no IDH

The screenshot shows the header of the MPRN (Ministério Público do Rio Grande do Norte) website. The main navigation bar includes 'Notícias', 'Serviços', and 'Sobre o MPRN'. A search bar is located on the right. The article title is '3º Batimento: MPRN deflagra operação para investigar desvio de recursos públicos em Touros'. The article is dated 'outubro 16, 2024' and has a time of '06:05'. It is categorized under 'Gaeco-operações' and has tags: 'Destaque Principal, Operação, Outros Destaques'. The article text states: 'Ao todo, foram cumpridos 24 mandados de busca e apreensão nas cidades de Touros, Natal, Parnamirim, Garanhuns, Caruaru e Quipapá nesta quarta-feira (16)'. There are social media sharing buttons for WhatsApp, Telegram, Facebook, and Email, as well as a print button.



O Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) deflagrou nesta quarta-feira (16) a operação 3º Batimento, com o objetivo de apurar crimes contra a Administração Pública na Prefeitura de Touros. A investigação teve início a partir de um inquérito civil que apontou superfaturamento de mais de R\$ 700 mil nos valores contratados pela Prefeitura.

A operação se concentra na análise da parceria firmada entre a Prefeitura e uma organização da sociedade civil que atuou na área da saúde no município. As irregularidades teriam ocorrido durante a execução de termos de colaboração entre março de 2021 e agosto de 2023.

A operação 3º Batimento contou com o apoio da Polícia Militar do Rio Grande do Norte, do Ministério Público de Pernambuco (MPPE), e da PM e da Polícia Civil de Pernambuco para o cumprimento de 24 mandados de busca e apreensão nas cidades de Touros, Natal, Parnamirim, Garanhuns, Caruaru e Quipapá. A ação contou com 13 promotores de Justiça do MPRN, 26 servidores do MPRN, 12 promotores de Justiça do MPPE, 25 servidores do MPPE e 96 policiais potiguares e pernambucanos.

A investigação teve início a partir de um inquérito civil que apontou superfaturamento de R\$ 701.016,42 nos valores contratados pela Prefeitura de Touros. O MPRN reuniu provas que indicam a fraude nos procedimentos de chamamento público que resultaram na parceria com a organização da sociedade civil.

Os elementos colhidos na investigação, a exemplo de depoimentos, sugerem que empresários ligados à referida organização da sociedade civil elaboraram os documentos da licitação, direcionando a contratação.

Entre os crimes investigados na ação estão a apropriação de bens ou rendas públicas, desvio de recursos em proveito próprio ou alheio e enriquecimento ilícito. O MPRN apura indícios de direcionamento na contratação da organização da sociedade civil, superfaturamento nos repasses mensais e desvio de recursos para empresas terceirizadas e agentes públicos.

O esquema de desvio de recursos envolveria a inclusão de despesas fictícias nos repasses mensais à organização da sociedade civil sob o pretexto de subcontratação de serviços. As investigações apontam que empresas terceirizadas sediadas em Pernambuco e no Rio Grande do Norte, receberam pagamentos por serviços não realizados ou realizados apenas parcialmente. Houve apreensão de equipamentos eletrônicos e dinheiro.

O material apreendido será encaminhado para o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) do MPRN, que irá aprofundar a investigação para identificar o envolvimento de outras pessoas e o cometimento de outros crimes, além de apontar a destinação final dos recursos desviados.

Fonte: <https://www.mprn.mp.br/noticias/3o-batimento-mprn-deflagra-operacao-para-investigar-desvio-de-recursos-publicos-em-touros/>
<acessado em 07/02/2025>

É importante destacar que, embora o nome do Instituto alvo da referida operação não tenha sido oficialmente divulgado, no dia do cumprimento do mandado de busca e apreensão, o então vereador eleito, Sr. Ruber Neto, realizou uma postagem na rede social Instagram (doc. 253). A publicação ocorreu no exato momento da execução do mandado, em frente à sede do Instituto IDH, em Garanhuns, o que confirmou que essa entidade era, de fato, o alvo da operação.

Também é relevante mencionar que, na sessão realizada em 17 de dezembro de 2024, a Primeira Câmara desta Corte de Contas, ao julgar uma Auditoria Especial referente à Prefeitura de Macaparana, **declarou a inidoneidade do Instituto de Desenvolvimento Humano (IDH)**, dentre outras medidas (destaques nossos):



SAÚDE. ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL (OSC). INADEQUAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 13.019/2014.

1. Não há fundamento na Lei Federal nº 13.019/2014 para a realização de um Chamamento Público com o objetivo de celebração de Termo de Colaboração com Organização da Sociedade Civil – OSC voltado à administração e à execução dos programas de atenção básica em saúde e de média complexidade pactuados com o SUS.

2. Eventual parceria que envolva a delegação da gestão e da execução dos serviços de saúde, juntamente com a utilização da infraestrutura pública deve ser regida pela Lei Federal nº 9.637/1998 e viabilizada por meio de contrato de gestão com Organização Social - OS.

[...] CONSIDERANDO hígidos os termos do parecer ministerial;

CONSIDERANDO a parceria para participação complementar do SUS formalizada com irregularidade;

CONSIDERANDO a inadequação do plano de trabalho apresentado pelo IDH na celebração da parceria;

CONSIDERANDO a terceirização irregular e antieconômica de atividade-fim com intuito de diminuir a Despesa com Pessoal;

CONSIDERANDO a falta de divulgação de informações na transparência da entidade parceira;

CONSIDERANDO a fiscalização deficiente das atividades da OSC;

CONSIDERANDO o percentual desarrazoado de percentual de custos indiretos praticados na parceria;

CONSIDERANDO a contabilização indevida de despesas com terceirização de mão de obra; [...]

JULGAR irregular o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade, responsabilizando: [...]

IMPUTAR débito no valor de R\$ 1.079.282,72 ao(à) IDH. [...]

DECLARAR a inidoneidade, nos termos do art. 76 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, da empresa IDH para contratar com a administração pública durante o prazo de 2 anos contado a partir da data de publicação desta deliberação.

[...] Encaminhar, por fim, para adoção das seguintes providências internas: À Diretoria de Plenário:

a. Encaminhar os autos ao Ministério Público de Contas para envio de cópia do presente feito ao Ministério Público do Trabalho e ao Ministério Público de Pernambuco.

(Sessão Ordinária realizada em 17/12/2024, Processo TCE-PE Nº 23100072-8, Acórdão Nº 2252/2024, Relator(a): Conselheira Substituta Alda Magalhães, Órgão Julgador: Primeira Câmara)



Conforme se verifica, as recentes ações e decisões dos órgãos de controle relativas ao IDH corroboram as irregularidades apontadas no presente relatório de auditoria.

4. Responsabilização

Tendo em vista as razões expostas, o montante de **R\$ 2.583.407,01** é passível de devolução ao erário, em decorrência do superfaturamento de despesas contabilizadas como custos indiretos nas prestações de contas do IDH, pagas com recursos advindos do Município de Jatobá-PE.

Responsabiliza-se, assim, o **Instituto de Desenvolvimento Humano** por inflacionar os custos indiretos em benefício de terceiros vinculados ao IDH ou aos seus diretores e empregados, sem qualquer tipo de rateio, quando deveria observar o núcleo essencial dos princípios da Administração Pública no desenvolvimento de suas atividades e não distribuir entre seus sócios, associados, diretores ou terceiros eventuais valores auferidos no exercício de suas atividades; assim como não deveria contabilizar valores a título de custos indiretos incompatíveis com o mercado, visando tal finalidade.

A conduta do IDH de utilizar os recursos públicos para o pagamento dos custos indiretos quantificados, sem qualquer relação com o serviço prestado e acima dos preços praticados no mercado, caracteriza, no mínimo, erro grosseiro, atraindo a responsabilização, nos termos do art. 28, *caput*, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) - com alteração do art. 1º da Lei Federal nº 13.655/2018.

Deve ser aplicada às Senhoras **Maralisa Fonseca dos Anjos, Gilvaneide Gomes de Lima e Maria Josileide da Silva**, que exerceram o cargo de Secretária de Saúde de Jatobá durante o período fiscalizado, a multa prevista no artigo 73, inciso II, da Lei n. 12.600/04, por terem ordenado o pagamento da despesa sem realizar, no mínimo, diligências a respeito dos custos indiretos constantes nas prestações de contas do IDH com evidentes características de sobrepreço.

Também deve ser aplicada a multa prevista no artigo 73, inciso III, da Lei n. 12.600/04, às empresas listadas abaixo, que contribuíram para o dano ao Erário decorrente do superdimensionamento dos valores contabilizados nas prestações de contas do IDH como custos indiretos:

1. Alberto Sales De Assunção ME
2. Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contábil
3. GEPSSED - Gestão Esp. em Prog. de Saude e Educação
4. Info RH (Maria Edvânia Teixeira Silva)
5. Lokamais Locações e Serviços
6. Raysales Consultoria Empresarial

Recai a responsabilização, também, sobre o Sr. **Alberto Sales de Assunção Santos** por receber indiretamente benefícios do Poder Público, através da parceria firmada entre o Município de Jatobá e o Instituto de Desenvolvimento Humano, enquanto vigente a sanção de



impedimento de receber benefícios da Administração Pública, quando deveria se abster de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, até o dia 28 de setembro de 2024.

A atuação na parceria firmada entre o Município de Jatobá e o Instituto Desenvolvimento Humano permitiu o recebimento indireto de benefícios pelo Sr. Alberto Sales de Assunção, impedido de receber benefícios do Poder Público mediante sentença da 16ª Vara Federal³¹.

³¹ Doc. 274



2.1.2. Indícios de montagem e de direcionamento no Chamamento Público para seleção de OSC

Código do Achado: A2.1

Crítérios de Auditoria:

- Princípio da Impessoalidade
- Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público
- Princípio da Probidade Administrativa
- Princípio da Moralidade

Evidências:

- Matriz de achado A2.1 (Doc. 327)
- Chamada Pública nº 001/2021 FMS-SMS - Jatobá (Doc. 2)
- Modelo de Edital de Chamamento Público - Saúde - IDH (Doc. 248)
- Programa CopySpider - Relatório de plágio (Doc. 251)
- Programa Plagius - Relatório de plágio (Doc. 252)
- Chamada Pública nº 001/2017/SMS-FMS/PMA - Agrestina (Doc. 221)
- Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0000290-13.2022.8.17.2130 - Vara Única da Comarca de Agrestina (Docs. 222 a 227)
- Extrato de entrevista com a presidente da Comissão da Chamada Pública nº 001/2021 FMS-SMS - Jatobá (Doc. 218)

Responsáveis:

Maralisa Fonseca dos Anjos (Secretária de Saúde)

Conduta:

Homologar o Chamamento Público nº 001/2021 FMS-SMS e celebrar o respectivo Termo de Colaboração com indícios de montagem e de direcionamento em favor



do Instituto de Desenvolvimento Humano - IDH, quando deveria verificar a observância do caráter competitivo da seleção pública.

Nexo de Causalidade:

A homologação do Chamamento Público nº 001/2021 FMS-SMS permitiu a celebração do Termo de Colaboração n. 001/2021 com indícios de montagem e de direcionamento em favor do Instituto de Desenvolvimento Humano - IDH, frustrando o caráter competitivo da seleção pública.

Instituto de Desenvolvimento Humano

Conduta:

Celebrar o Termo de Colaboração nº 001/2021 com a Prefeitura de Jatobá para execução de atividades na área da saúde com direcionamento em seu favor, quando deveria ter observado o caráter competitivo da seleção pública.

Nexo de Causalidade:

A celebração do Termo de Colaboração nº 001/2021, decorrente de Chamamento Público com direcionamento em seu favor, colaborou para frustrar o caráter competitivo da seleção pública.

Maria Josileide da Silva (Presidente da C. Avaliadora e Secretária de Saúde)

Alessandro Silva Feitosa (Membro da Comissão Avaliadora)

Ana Paula Jerônimo de Souza Araújo (Membro da Comissão Avaliadora)

Conduta:

Conduzir o Chamamento Público nº 001/2021 - FMS - SMS com direcionamento em favor do Instituto de Desenvolvimento Humano - IDH, quando deveriam ter garantido o caráter competitivo da seleção pública.

Nexo de Causalidade:

A condução do Chamamento Público com direcionamento em favor do Instituto de Desenvolvimento Humano - IDH frustrou o caráter competitivo da seleção pública.

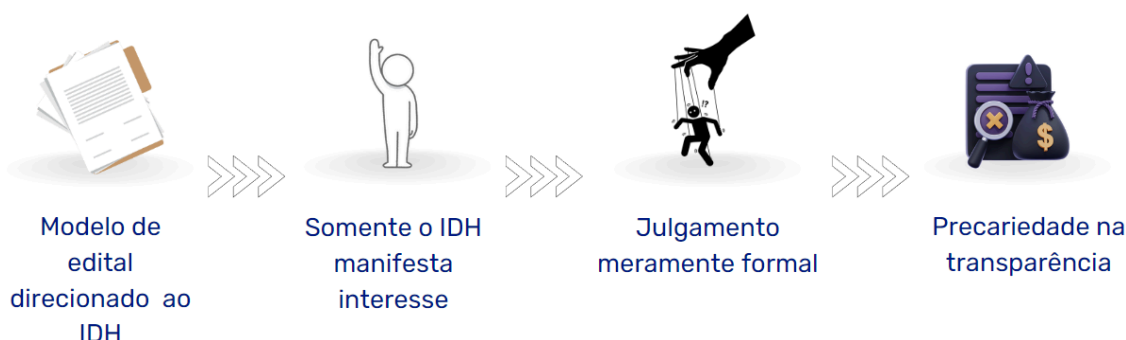


1. Aspectos gerais do procedimento de contratação do IDH nos diversos municípios

A princípio, é de grande relevância conhecer os aspectos gerais de como vem ocorrendo os procedimentos de contratação do IDH nos diversos municípios em que atua, tendo em vista que a forma como foi realizada a contratação do IDH em Jatobá possui total semelhança com a que ocorreu nos demais municípios.

Com base nas auditorias do TCE-PE, envolvendo as contratações do IDH¹, assim como nos procedimentos realizados pelo Ministério Público², observou-se o seguinte padrão na maioria das chamadas públicas que tiveram o IDH como vencedor:

Figura 21 - Semelhanças nas contratações do IDH



Fonte: elaboração própria

Essas irregularidades vêm sendo apontadas pelos órgãos de controle desde a primeira chamada pública que teve o IDH como vencedor, a Chamada Pública nº 001/2017/SMS-FMS/PMA - Município de Agrestina³.

Tal Chamada Pública é objeto da Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0000290-13.2022.8.17.2130 - Vara Única da Comarca de Agrestina⁴, por dano ao erário e enriquecimento ilícito, em que são réus o IDH e o Presidente Thallysson Pinto Cândido, além de Thiago Lucena Nunes e Manassés Soares Leite (respectivamente ex-Prefeito e Secretário de Saúde de Agrestina).

Em diligência, o MPPE realizou oitivas com membros da Comissão da Chamada Pública de Agrestina⁵.

A primeira oitiva realizada teve respostas vagas, genéricas e contraditórias. Contudo, em uma segunda oitiva com o MPPE, as servidoras da Comissão de Agrestina **confessaram**

¹ Processo TCE-PE nº 23100260-9 - Mirandiba/PE; Processo TCE-PE nº 23101097-7- João Alfredo/PE; Processo TCE-PE nº 23100072-8- Macaparana/PE; Processo TCE-PE nº 20100043-0- Águas Belas/PE; Processo TCE-PE nº 22100919-0 - Aliança/PE; Processo TCE-PE nº 1822632-2- Belém de São Francisco/PE; Processo TCE-PE nº 22100009-4 Camutanga/PE; Processo TCE-PE nº 22100970-0- Jaqueira/PE; Processo TCE-PE nº 22100386-1- São Vicente Férrer/PE e Processo TCE-PE nº 22100351-4- Timbaúba/PE

² Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0000290-13.2022.8.17.2130

³ Doc. 221

⁴ Docs. 222 a 227

⁵ Link disponível na fl. 56 do doc. 222



que omitiram diversas informações na primeira entrevista e uma delas **confessa que faltou com a verdade**, tendo elas esclarecido que⁶:

- 1) Os documentos assinados pela Comissão **já eram apresentados confeccionados, só para os membros assinarem**, sem analisar nada, inclusive sequer os liam;
- 2) A presidente da Comissão afirmou que **acredita que o próprio IDH foi quem elaborou os documentos assinados pela referida Comissão**;
- 3) Que tudo que assinaram **foi sabendo antecipadamente que o IDH seria a instituição contratada** e
- 4) Que nunca houve reunião para analisar documentos, pois a única que houve com os membros da Comissão foi para comunicar que o IDH seria selecionado para prestar os serviços, inclusive afirmaram que **a reunião mencionada na Ata de Julgamento do dia 09/03/2017, a qual a Ata de Julgamento de Jatobá corresponde quase à cópia integral, nunca houve**.

Dentre as principais irregularidades apontadas pelo Ministério Público de Pernambuco - MPPE nesta Ação de Improbidade Administrativa, destaca-se: falsificação de documentos públicos, frustração à licitude do processo licitatório, ofensa à imparcialidade, pagamento de despesas indevidas e inserção de documentos falsos⁷.

Irregularidades semelhantes também foram apontadas pelo Ministério Público de Alagoas - MPAL no processo administrativo que culminou na celebração de Termo de Colaboração entre o IDH e a Prefeitura de Delmiro Gouveia. Segundo o órgão, foi verificada **ausência de informações básicas e publicidade precária**⁸.

Cabe mencionar também que o Ministério Público de Contas de Pernambuco - MPCO solicitou expedição de alerta de responsabilização e formalização de processo de auditoria especial diante de **indícios de direcionamento e de montagem** observados no processo de Chamamento Público lançado pela Prefeitura de Jaqueira, por evidências de **direcionamento intencional de parceria ao IDH, com menções explícitas a este instituto no instrumento convocatório**⁹.

A fim de averiguar se essas irregularidades se repetem em outras chamadas públicas, **esta equipe de auditoria comparou mais 16 (dezesseis) processos de chamamento público de municípios pernambucanos**¹⁰. Também foi incluído na análise o Município de Delmiro Gouveia - AL.

O que se constatou foi que os mesmos indícios de direcionamento e montagem de documentação estão presentes nas outras Chamadas Públicas que resultaram na celebração de Termo de Colaboração com o Instituto de Desenvolvimento Humano - IDH, conforme se observa na tabela abaixo:

⁶ Registro nas oitivas em vídeo (link disponível na fl. 56 do doc. 222)

⁷ Matriz de achado A2.1 (doc. 327), fls. 16 a 19

⁸ Procedimento Administrativo n.º 09.2022.00000629-8 (Doc. 228)

⁹ Representação Interna n.º 009/2022 MPCO (doc. 229)

¹⁰ Docs. 2, 228 e 231/246



Tabela 6 - Comparativo entre diversos chamamentos públicos

Município	e-TCEPE doc. nº	Edital plagiado do IDH	IDH único interessado	Julgamento meramente formal	Pontuação obtida - 100 pts	Ausência de inserção no Licon
Agrestina	221	✓	✓	✓	✓	✓
Águas Belas	231	✓	✓	✓	✓	✓
Alagoinha	232	✓	✓	✓	✓	✓
Bom Conselho	233/234	✓	✓	✓	✓	✓
Inajá	235	✓	✓	✓	✓	✓
João Alfredo	236	✓	✓	✓	✓	✓
Itaíba	237	✓	✓	✓	Não informa	✓
Passira	238	✓	✓	✓	Não informa	✓
Jatobá	2	✓	✓	✓	✓	Não
Lagoa do Ouro	239	✓	✓	✓	✓	✓
Terezinha	240	✓	✓	✓	Não informa	✓
Tabira	245	✓	✓	✓	✓	Não
Mirandiba	246	✓	✓	✓	✓	✓
Aliança	241	✓	✓	✓	✓	✓
Quixaba	242	✓	✓	✓	✓	✓
São Vicente Férrer	243	✓	✓	✓	✓	✓
Santa Cruz da Baixa Verde	244	✓	✓	✓	✓	✓
Delmiro Gouveia - AL	228	✓	✓	✓	✓	Não se aplica

Fonte: Docs. 2, 228 e 231/246

Como se pode visualizar, diversas são as semelhanças entre as Chamadas Públicas que resultaram na celebração de termo de colaboração com o Instituto de Desenvolvimento Humano - IDH (CNPJ nº 10.443.512/0001-86). Os indícios apontam que esses processos foram realizados em uma verdadeira “linha de montagem”.



2. Situação específica de Jatobá-PE (Chamada Pública nº 001/2021 FMS-SMS)

No presente caso concreto, foram constatados vários indícios que caracterizaram **montagem e direcionamento** na Chamada Pública nº 001/2021 FMS-SMS, a qual culminou na celebração de Termo de Colaboração com o Instituto de Desenvolvimento Humano - IDH.

2.1 Edital direcionado

Foi verificado que o modelo de Edital utilizado pela Prefeitura¹¹ foi justamente o disponibilizado pelo IDH em sua página na *internet*¹², o qual também é utilizado nas outras chamadas públicas em que o IDH figura como vencedor¹³.

Comparando-se com uma licitação propriamente dita, corresponde ao fato de o autor do projeto básico ou do termo de referência participar diretamente do certame. As especificações direcionam a contratação para determinada instituição. **É como se o IDH fosse o “dono do projeto”.**

Como uma das consequências desse direcionamento, constata-se que somente uma Organização da Sociedade Civil - OSC atendeu ao Chamamento Público, justamente o Instituto de Desenvolvimento Humano - IDH (CNPJ nº 10.443.512/0001-86).

Em uma pesquisa pelo Sistema Tome Conta, observa-se que existem diversas outras OSCs que prestam serviços na área da saúde em vários municípios pernambucanos, as quais poderiam ter manifestado interesse na Chamada Pública em questão:

Tabela 7 - Exemplos de outras OSC's que prestam serviços na área da saúde na região - Tome Conta

OSC	CNPJ nº	Contratos com municípios
INSTITUTO SANTA BARBARA DE GESTÃO, ASSISTÊNCIA À SAÚDE E PROMOÇÃO SOCIAL	11.204.751/0001-46	Bom Conselho, Inajá
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO DE PERNAMBUCO	21.072.041/0001-63	Gravatá, Catende, Araçoiaba
INSTITUTO REVIVER BRASIL	08.720.669/0001-60	Ribeirão, Araçoiaba
ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE JOÃO PAULO II	22.564.221/0001-25	Ibimirim, Condado, Bom Jardim, Vertentes
INSTITUTO ALCIDES D' ANDRADE LIMA	10.072.296/0003-71	Jaboatão dos Guararapes

Fonte: Sistema Tome Conta

Portanto, esse indício demonstra o favorecimento da instituição contratada, afrontando os princípios da isonomia, da legalidade, impessoalidade e da seleção da proposta mais vantajosa, entre outros.

¹¹ Doc. 247

¹² O IDH disponibiliza em sua página na internet diversos modelos de documentos <http://idhweb.org/biblioteca.html>, dentre os quais o “MODELO_DE_EDITAL_DE_CHAMAMENTO_PUBLICO-SAUDE” (doc. 248)

¹³ Docs. 228 e 231/246



2.2 Da semelhança da Ata de Julgamento das Propostas e do julgamento meramente formal

Outro documento cuja confecção realizou-se por meio de plágio corresponde à “ATA DE RECEBIMENTO E ABERTURA DE ENVELOPES CONTENDO QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, PLANO DE TRABALHO, PREÇO E DOCUMENTAÇÃO E DE CLASSIFICAÇÃO E JULGAMENTO DE PROPOSTAS”¹⁴.

Esta equipe de auditoria comparou a referida ata com o mesmo documento da Chamada Pública nº 001/2017/SMS-FMS/PMA, do Município de Agrestina¹⁵, a qual também teve como OSC vencedora justamente o Instituto de Desenvolvimento Humano - IDH (CNPJ nº 10.443.512/0001-86).

Tal comparação se deu pelo fato de que essa Chamada Pública é objeto da Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0000290-13.2022.8.17.2130 - Vara Única da Comarca de Agrestina (docs. 222/227), processo esse que descreve **diversas irregularidades graves** que muito se assemelham às apontadas neste relatório de auditoria, as quais serão aprofundadas mais adiante.

Cotejando-se as duas atas, foi constatado que ambas as atas são praticamente idênticas¹⁶. Destaque-se que o julgamento da Chamada de Agrestina ocorreu em 09/03/2017, enquanto que o de Jatobá ocorreu em 27/09/2021.

Também vale salientar que, do exame da ata acima, constata-se que **não houve a demonstração da efetiva análise da documentação e das condições da instituição interessada**. O que se observa é um julgamento sem a mínima fundamentação, caracterizando-se por ser demasiadamente sintético, com conteúdo genérico.

Por analogia, a Lei Estadual n.º 11.781/2000, que regula o processo administrativo no âmbito estadual e que, segundo a jurisprudência desta Corte, é aplicável subsidiariamente ao processo administrativo de Controle Externo, estabelece que (destaques nossos):

Art. 50. Os atos administrativos **deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos**, quando:

[...]

III - decidam processos administrativos de concurso, licitações ou seleção pública;

[...]

§ 3º **A motivação de decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.**

Considerando-se que uma comissão especial de chamamento público em muito se assemelha a uma comissão de licitação propriamente dita e, à luz da jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU (destaques nossos):

A comissão de licitação **deve fundamentar adequadamente as avaliações das propostas técnicas, deixando-as consignadas nos autos dos processos licitatórios, não se**

¹⁴ Doc. 2, fls. 243/249

¹⁵ Doc. 221

¹⁶ Detalhamento na matriz de achado (doc. 327)



limitando a meramente expressar as notas ou conceitos. Quanto maior a margem de subjetividade que restar ao avaliador na aplicação dos critérios de julgamento, mais consistente e fundamentada deverá ser a justificativa para a nota ou conceito atribuída a cada licitante.

Acórdão 3139/2013-Plenário | Relator: Weder de Oliveira

A comissão julgadora de licitação do tipo "técnica e preço" **deve fundamentar adequadamente as avaliações das propostas técnicas, deixando-as consignadas em relatório circunstanciado nos autos do processo, não se limitando a meramente expressar as notas ou os conceitos.** Para reduzir o grau de subjetividade nas pontuações atribuídas a essas propostas, os critérios de julgamento devem estar suficientemente detalhados no edital do certame, sob pena de violação ao princípio do julgamento objetivo.

Acórdão 1257/2023-Plenário | Relator: Benjamin Zymler

Desse modo, conclui-se que a análise constante na Ata de Reunião da Comissão Especial do Chamamento Público nº 001/2021 FMS-SMS foi meramente formal.

2.3 Dos indícios de composição fictícia da Comissão Especial de Chamamento Público

Com o objetivo de averiguar como ocorreu a formação da Comissão Especial e o planejamento da Chamada Pública nº 001/2021 FMS-SMS, esta equipe de auditoria realizou entrevista com a presidente da referida comissão em 20/01/2025.

O que se constatou foi que, de uma forma geral, foram dadas respostas vagas e genéricas. Vejamos:

Figura 22 - Trechos da entrevista com a com a presidente da Comissão Especial

10) Sabe informar se foi realizado previamente um estudo da realidade dos serviços de saúde do Município antes de deflagrar o Chamamento Público?

Resposta: Não sabe.

11) Sabe informar porque o Município, ao invés de realizar concurso ou contratações temporárias, resolveu contratar esse Instituto?

Resposta: Não sabe

**12) Como foi realizada a elaboração do Edital de Chamamento Público?**

Resposta: Não sabe.

13) Como se chegou às especificações dos serviços, quantitativos e valores previstos no Edital?

Resposta: Não sabe

Fonte: Doc. 218

Portanto, os indícios apontam que a Comissão Especial de Chamamento Público de Jatobá existiu apenas formalmente.

3. Responsabilização

Depreende-se que esses fatos reforçam os indícios de que houve a caracterização de, pelo menos, erro grosseiro, diante do conjunto de indícios que demonstra o favorecimento ao IDH, afrontando os princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade e da seleção da proposta mais vantajosa, entre outros, de modo a atrair a responsabilização dos agentes públicos responsáveis, conforme art. 28, *caput*, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) - com alteração do art. 1º da Lei Federal nº 13.655/2018.

Conforme demonstrado no decorrer deste achado de auditoria, diversos e convergentes são os indícios que apontam que houve frustração à licitude da Chamada Pública nº 001/2021 FMS-SMS. Também, ao longo deste relatório de auditoria, ficou demonstrado que houve prejuízo ao erário decorrente do mesmo processo.

Em razão da situação descrita, são responsáveis os membros da Comissão Especial da Chamada Pública, as Sras. **Maria Josileide da Silva**, presidente, **Alessandro Silva Feitosa**, membro e **Ana Paula Jerônimo de Souza Araújo**, membro, por conduzirem o Chamamento Público nº 001/2021 FMS-SMS com direcionamento em favor do Instituto de Desenvolvimento Humano - IDH, quando deveriam ter garantido o caráter competitivo da seleção pública.

Também deve ser responsabilizada a Sra. **Maralisa Fonseca dos Anjos**, Secretária Municipal de Saúde de Jatobá por, diante dos indícios de montagem e de direcionamento na Chamada Pública nº 001/2021 FMS-SMS, o homologar, frustrando a licitude desse processo.

Tais condutas são passíveis da multa prevista no artigo 73, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.



2.1.3. Utilização indevida da Lei 13.019/2014 para serviços complementares de saúde

Código do Achado: A2.2

Critérios de Auditoria:

- Constituição Federal, Art. 199, §1º
- Lei Federal, Nº 8080/1990, Art. 4º, §1º ao §2º
- Lei Federal, Nº 13019/2014, Art. 3º, inciso IV
- Acórdão - Plenário, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 1011/2017
- Acórdão - Plenário, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 458/2023
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 944/2022
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 1145/2022
- Decisão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 231001575/2023

Evidências:

- Processo de Chamamento Público nº 001/2021 FMS-SMS (Doc. 2)

Responsáveis:

Maralisa Fonseca dos Anjos (Secretária de Saúde)

Conduta:

Celebrar Termo de Colaboração com Organização da Sociedade Civil, tendo por finalidade a complementação de serviços do SUS, utilizando-se indevidamente a Lei Federal nº 13.019/2014, quando deveriam observar a legislação pertinente e a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas.

Nexo de Causalidade:

A celebração de Termo de Colaboração com Organização da Sociedade Civil sem observância da viabilidade jurídica do instrumento escolhido, resultou na execução



Documento Assinado Digitalmente por: "BRUNO GONCALVES MIRANDA"
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 18e1cb36-ee72-486e-8230-e3ddaccbb82c

indevida de Termo de Colaboração, contrariando a legislação aplicável.



1. Da situação encontrada

A contratação do IDH pelo Fundo Municipal de Saúde de Jatobá teve como fundamento o Edital de **Chamada Pública nº 001/2021 - SMS-FMS**. A legislação base utilizada pela Administração foi a **Lei 13.019/2014**, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

A participação da iniciativa privada no âmbito do SUS está prevista na Constituição Federal, que expressamente dispõe acerca da complementaridade dessa atuação, sempre observando as diretrizes do SUS e reservando preferência para entidades filantrópicas e sem fins lucrativos:

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.

A possibilidade de complementação proveniente da iniciativa privada é destacada também pela Lei 8.080/1990, ao estabelecer:

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

Percebe-se, com isso, que não há impeditivo legal na intenção da Administração em buscar complementar os serviços desenvolvidos no âmbito do SUS, utilizando-se de ajustes contratuais com entidades privadas sem fins lucrativos.

Contudo, o instrumento jurídico utilizado pela Administração, o Termo de Colaboração, não se mostra adequado, uma vez que **as disposições contidas na Lei 13.019/2014 não se aplicam aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para complementação dos serviços do SUS**, conforme previsão expressa do inciso IV, art. 3º (destaques nossos):

Art. 3º **Não se aplicam** as exigências desta Lei:

[...]

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos **nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal**;



Nesse sentido, este Tribunal de Contas em resposta à consulta realizada no ano de 2017, manifestou-se pela **impossibilidade** de utilização Lei Federal nº 13.019/2014 para a realização de um Chamamento Público com o objetivo de celebração de Termo de Colaboração com Organização da Sociedade Civil – OSC voltado à execução de ações e serviços do SUS. Recentemente, esta Corte de Contas reafirmou tal entendimento em outro Processo de Consulta (destaques nossos):

[...] RESPONDER ao Consulente nos seguintes termos:

Não encontra respaldo em lei a realização de um Chamamento Público com o objetivo de celebração de Termo de Colaboração com Organização da Sociedade Civil – OSC voltado à administração e à execução dos programas de atenção básica em saúde e de média complexidade pactuados com o SUS. Eventual parceria que envolva a delegação da gestão e da execução dos serviços de saúde, juntamente com a utilização da infraestrutura pública, deve ser regida pela Lei nº 9.637/98 e viabilizada por meio de contrato de gestão com Organização Social.

(Sessão Ordinária realizada em 20/09/2017, Processo TCE-PE Nº 1721413-0, Acórdão Nº 1011/2017, Relator(a): Conselheiro Marcos Loreto, Órgão Julgador: Pleno)

CONSULTA. APLICAÇÃO DA LEI N. 13.019/2014 AOS SERVIÇOS E ATIVIDADES NA ÁREA DE SAÚDE. IMPOSSIBILIDADE.

1. Não encontra respaldo em lei a realização de um Chamamento Público com o objetivo de celebração de Termo de Colaboração com Organização da Sociedade Civil – OSC voltado à administração e à execução dos programas de atenção básica em saúde e de média complexidade pactuados com o SUS. Eventual parceria que envolva a delegação da gestão e da execução dos serviços de saúde, juntamente com a utilização da infraestrutura pública, deve ser regida pela Lei nº 9.637/98 e viabilizada por meio de contrato de gestão com Organização Social. No caso específico de serviços de prestação de saúde, o termo colaboração, o termo de fomento ou o acordo de cooperação, não “substituem” os “os termos de convênios de que trata o § 1º, art. 199, da CF/88” pelo evidente motivo de que uma norma constitucional não pode ser revogada nem alterada por norma infraconstitucional.

[...] Em conhecer e responder o presente processo de Consulta, nos seguintes termos:

I – Não encontra respaldo em lei a realização de um Chamamento Público com o objetivo de celebração de Termo de Colaboração com Organização da Sociedade Civil – OSC voltado à administração e à execução dos programas de atenção básica em saúde e de média complexidade pactuados com o SUS. Eventual parceria que envolva a delegação da gestão e da execução dos serviços de saúde, juntamente com a utilização da infraestrutura pública, deve ser regida pela Lei nº 9.637/98 e viabilizada por meio de contrato de gestão com Organização Social.

II - no caso específico de serviços de prestação de saúde, o termo colaboração, o termo de fomento ou o acordo de cooperação, não “substituem” os “termos de convênios de que trata o § 1º, art. 199, da CF/88” pelo evidente motivo de que uma norma constitucional não pode ser revogada nem alterada por norma infraconstitucional.

(Sessão Ordinária realizada em 29/03/2023, Processo TCE-PE Nº 23100023-6, Acórdão Nº 458/2023, Relator(a): Conselheiro Carlos Neves, Órgão Julgador: Pleno)



Conforme se observa nos Processos de Consulta acima descritos, o posicionamento consolidado neste Tribunal é no sentido de que **não é possível firmar parceria nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014, por meio de Termo de Colaboração, para objetos que envolvam serviços desenvolvidos no âmbito do SUS**. Atuando de forma preventiva, esta Corte tem proferido **medidas cautelares** em casos semelhantes ao ora analisado (destaques nossos):

MEDIDA CAUTELAR. CHAMAMENTO PÚBLICO. SELEÇÃO DE OSC. COMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS DO SUS. INADEQUAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 13.019/2014. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. DEFERIMENTO.

1. Havendo plausibilidade jurídica quanto à utilização indevida do Chamamento Público com base na Lei Federal nº 13.019/2014 para complementar serviços de saúde do SUS, e estando presente o risco de o ajuste vir a ser formalizado, caracterizando o periculum in mora, **a cautelar deve ser deferida para determinar à gestão a suspensão do certame**, até análise do mérito em Auditoria Especial.

[...] CONSIDERANDO a irregularidade apontada no Edital de Chamamento Público 001/2022/SMS-FMS processo licitatório, que prevê a **utilização indevida da Lei Federal nº 13.019/2014 para viabilizar a complementação dos serviços desenvolvidos no âmbito do SUS**; [...]

(Sessão Ordinária Realizada em 05/07/2022, Processo TCE-PE Nº 22100297-2, Acórdão Nº 944 / 2022, Relator: Conselheiro Carlos Porto, Órgão Julgador: Primeira Câmara)

CHAMAMENTO PÚBLICO. SELEÇÃO DE OSC. COMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS DO SUS. INADEQUAÇÃO DA LEI Nº 13.019/2014. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERIGO DE MORA. DEFERIMENTO. SUSPENSÃO DO CERTAME.

1. Havendo plausibilidade jurídica quanto à utilização indevida do Chamamento Público com base na Lei nº 13.019/2014 para complementar serviços de saúde do SUS, assim como presente a ausência de demonstração da necessidade de complementariedade dos serviços de saúde do SUS; e estando presente o risco de o ajuste vir a ser formalizado, caracterizando o periculum in mora, **a cautelar deve ser deferida para determinar à gestão a suspensão do certame**, até análise do mérito em Auditoria Especial.

[...] CONSIDERANDO a plausibilidade jurídica quanto à **ilegalidade na utilização do Chamamento Público para celebração de Termo de Colaboração com OSC, na forma da Lei nº 13.019/2014, cujo objeto é a complementação de serviços de saúde do SUS**, bem como, a ausência de demonstração da necessidade de complementariedade dos serviços de saúde do SUS; [...]

(Sessão Ordinária realizada em 02/08/2022, Processo TCE-PE Nº 22100678-3, Acórdão Nº 1145/2022, Relator(a): Conselheiro Valdecir Pascoal, Órgão Julgador: Primeira Câmara)

CHAMAMENTO PÚBLICO. SELEÇÃO DE OSC. COMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS DO SUS. INADEQUAÇÃO DA LEI 13.019/2014. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERIGO DE MORA. DEFERIMENTO. SUSPENSÃO DO CERTAME.

Havendo plausibilidade jurídica quanto à utilização indevida do Chamamento Público com base na Lei 13.019/2014 para complementar serviços de saúde do SUS,



assim como presente a ausência de demonstração da necessidade de complementariedade dos serviços de saúde do SUS; e estando presente o risco de o ajuste vir a ser formalizado, caracterizando o periculum in mora, **a cautelar deve ser deferida para determinar à gestão a suspensão do certame**, até análise do mérito em Auditoria Especial.

(D.O. de 12/04/2023, Processo TCE-PE N° 23100157-5, Relator(a): Conselheiro Valdecir Pascoal, Órgão Julgador: Primeira Câmara)

Também vale ressaltar que este Tribunal de Contas já **julgou irregulares processos** que envolviam a Organização da Sociedade Civil que foi selecionada para celebrar o Termo de Colaboração n° 001/2021 do Município de Jatobá¹, o **Instituto de Desenvolvimento Humano - IDH** (CNPJ n° 10.443.512/0001-86), conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 8 - Julgamentos irregulares - IDH

Processo n°	Acórdão n°	Órgão Julgador	Unidade Jurisdicionada	Data julgamento
22100003-3	1034/2022	Primeira Câmara	Prefeitura Municipal de Passira	19/07/2022
22100009-4	400/2023	Primeira Câmara	Prefeitura Municipal de Camutanga	14/03/2023
20100172-0	501/2023	Segunda Câmara	Prefeitura Municipal de Escada	30/03/2023

Fonte: Sistema e-TCEPE

Acrescente-se que, nos processos descritos na tabela, além da constatação do **uso inadequado da Lei Federal n° 13.019/2014**, também foram determinadas medidas a serem tomadas pelos gestores, dentre as quais se destacam:

- Realização de concurso público ou contratação temporária, em atendimento à Constituição Federal, para suprir a carência no quadro de pessoal da saúde;
- **Abster-se de efetuar nova prorrogação quando do encerramento do prazo de vigência do atual termo de colaboração com o IDH e**
- Realizar a compensação/desconto junto ao IDH, nos repasses futuros, de montantes pagos de forma indevida

Em meados de abril de 2024, foi emitido, neste processo, um **ALERTA DE RESPONSABILIZAÇÃO** ao Prefeito e à Secretaria de Saúde de Jatobá (docs. 14/15), no sentido de que **se abstivessem de promover nova prorrogação ao término do prazo de vigência do atual Termo de Colaboração firmado com o Instituto de Desenvolvimento Humano – IDH**.

À época da emissão do referido alerta, o terceiro aditamento ao Termo de Colaboração n.º 001/2021 – FMS de Jatobá estava previsto para encerrar sua vigência em 30/12/2024 (docs. 3 e 4). No entanto, mesmo diante dessa advertência, a Prefeitura de Jatobá **prorrogou novamente a parceria com o IDH, desta vez até 31/03/2025** (docs. 215 e 216).

2. Responsabilização

Depreende-se que esses fatos reforçam os indícios de que houve a caracterização de, pelo menos, erro grosseiro, pois não há amparo legal na realização do processo de

¹ Doc. 2, fls. 260/279



Chamamento Público nº 001/2021-FMS-SMS, como também não é possível firmar parceria nos termos da Lei 13.019/2014 (por meio de Termo de Colaboração, para objetos que envolvam serviços desenvolvidos no âmbito do SUS), sendo farta a jurisprudência do TCE nesse sentido, inclusive, no âmbito de Processo de Consulta, de modo a atrair a responsabilização dos agentes públicos responsáveis, conforme art. 28, *caput*, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) - com alteração do art. 1º da Lei Federal nº 13.655/2018.

Responsabiliza-se a Sra. **Maralisa Fonseca dos Anjos**, Secretária Municipal de Saúde de Jatobá, por celebrar o Termo de Colaboração com a OSC Instituto de Desenvolvimento Humano - IDH, com a finalidade de complementação de serviços do SUS, utilizando-se indevidamente a Lei Federal nº 13.019/2014.

Tal conduta é passível da multa prevista no artigo 73, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.



Documento Assinado Digitalmente por: "BRUNO GONCALVES MIRANDA"
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 18e1cb36-ee72-486e-8230-e3ddaccb82c

3

CONCLUSÃO



Por todo exposto, na parceria entre o IDH o Município de Jatobá-PE ficou identificado:

1. Uso de parte dos recursos públicos repassados na parceria para o **beneficiamento econômico indevido de grupo de empresas relacionadas através do inflacionamento dos custos indiretos** (adoção de percentuais de custos indiretos bem acima do previsto na legislação e nos referenciais da Administração Pública). Conforme foi verificado na auditoria:
 - a. Embora as mesmas empresas prestem os serviços registrados como custos indiretos em diversos municípios, há sobreposição dos valores destinados a tais fornecedores no âmbito das parcerias celebradas pelo IDH, não havendo qualquer forma de rateio;
 - b. As empresas que receberam os valores sob a justificativa de custos indiretos possuem relacionamento com IDH e entre si, muitas vezes existindo parentesco entre os sócios, mesmo contador e alternância de funcionários, atuando na prática como um único grupo;
 - c. Não há comprovação da prestação dos serviços que ensejaram os custos indiretos, apenas constam as notas fiscais nas prestações de contas do IDH, sem quaisquer documentos de suporte;
 - d. Atividades completamente distintas, como assessoria jurídica, assessoria contábil e locação de veículos, recebem exatamente o mesmo valor (até nos centavos), mesmo quando ocorrem aumentos nos preços globais. Esse padrão é verificado nos diferentes municípios que o IDH atua;
 - e. Há um padrão na divisão do montante global dos custos indiretos: ao retirar o valor que é destinado à supervisão local, o saldo restante é dividido entre as demais atividades, seguindo uma determinada proporção que não tem qualquer relação com o serviço efetivamente prestado. Esse padrão é verificado não só em parcerias do IDH com municípios de Pernambuco, mas também nos municípios dos outros estados que o IDH atua;
 - f. Falta de razoabilidade nas justificativas dos valores dos serviços, como no caso da locação de veículos destinada ao deslocamento da diretoria do IDH, que atinge quantias exorbitantes, ao se considerar as demais parcerias do IDH com os municípios;
2. **Beneficiamento econômico de pessoa física impedida** de contratar diretamente com a Administração Pública, que se utilizou do IDH (instituição sem fins lucrativos) como forma de receber recursos públicos de forma indireta, através de uma distribuição de lucros oculta;
3. Diversos indícios de **montagem e direcionamento na Chamada Pública nº 001/2021 FMS-SMS**, a qual culminou na celebração de Termo de Colaboração entre o IDH e o Município de Jatobá;
4. **Uso indevido da Lei 13.019/2014** para complementação dos serviços do SUS, em total dissonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas de Pernambuco;



Destarte, além da Proposta de Deliberação, detalhada no item adiante, sugere-se o envio do trabalho à Polícia Federal, ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público de Pernambuco para, se assim entenderem, tomarem as medidas cabíveis quanto à responsabilização penal dos envolvidos nas irregularidades expostas neste relatório.

1. Declaração de Inidoneidade

Conforme art. 76 da Lei Orgânica do TCE/PE, o Tribunal de Contas, no julgamento dos atos e contratos administrativos em que for verificada a ocorrência de fraude, declarará a inidoneidade dos responsáveis perante a administração direta e indireta do Estado e dos Municípios.

De acordo com o posicionamento do TCU, quando fica caracterizada a utilização de empresas com abuso de personalidade e mau uso de suas finalidades, é cabível, nessa hipótese, desconsiderar a personalidade jurídica das empresas para alcançar seus sócios, inclusive os cotistas, os quais também deverão responder solidariamente pelos débitos apurados (Acórdão 1470/2017-Plenário TCU).

Para a referida Corte de Contas Federal, os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica não alcançam apenas os sócios de direito da empresa, mas também os sócios ocultos porventura existentes, nos casos em que esses, embora exerçam de fato o comando da pessoa jurídica, se escondem por trás de terceiros (laranjas) instituídos apenas formalmente como sócios da empresa (Acórdãos 229/2023, 1.891/2010, 2.589/2010, 2.696/2011, 2.804/2011, 2.226/2012, 2.589/2010, todos do Plenário TCU).

O art. 160 da [Lei nº 14.133/21](#) dispõe que a personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos ou para provocar confusão patrimonial, e, nesse caso, todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica serão estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, a pessoa jurídica sucessora ou a empresa do mesmo ramo com relação de coligação ou controle, de fato ou de direito, com o sancionado, observados, em todos os casos, o contraditório, a ampla defesa e a obrigatoriedade de análise jurídica prévia.

Assim, nos termos do art. 76 da Lei Orgânica do TCE/PE, tendo em vista que o conjunto de evidências demonstram que Alberto Sales de Assunção Santos e Daniel Teixeira Peixoto valeram-se da interposta entidade sem fins lucrativos (IDH) para obter lucros de forma dissimulada, através de fraude na contabilização dos custos indiretos constantes nas prestações de contas do IDH, que são quantificados sem qualquer relação com o serviço efetivamente prestado, **sugere-se declarar a inidoneidade, perante a administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, desses dois sujeitos, assim como das empresas por meio das quais receberam os recursos públicos provenientes da parceria entre o IDH e o Município de Jatobá: Asas Assessoria e Consultoria Ltda e Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contábil.**



Cabe lembrar ainda que Alberto Sales de Assunção Santos, burlando a legislação, utilizou-se da parceria firmada entre o Município de Jatobá e o Instituto de Desenvolvimento Humano para o recebimento de recursos públicos de forma indireta, enquanto vigente a sanção de impedimento de receber benefícios da Administração Pública.

Ainda: com fulcro no art. 76 da Lei Orgânica do TCE/PE, considerando os indícios de favorecimento indevido do IDH no processo de seleção, a execução de serviços de saúde em desacordo com a legislação que rege a atenção básica, os indícios de burla ao dispositivo legal que veda a distribuição de resultados aos sócios da OSC, assim como os indícios de enriquecimento ilícito com o direcionamento de recursos para empresas pertencentes a familiares de diretores e empregados do IDH mediante o uso de valores inflados de custos indiretos, em percentuais muito acima do previsto em legislação e dos praticados no mercado, **sugere-se a declaração de inidoneidade do Instituto de Desenvolvimento Humano perante a administração direta e indireta do Estado e dos Municípios.**

Documento Assinado Digitalmente por: "BRUNO GONCALVES MIRANDA"
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 18e1cb36-ee72-486e-8230-e3ddaccb82c



Documento Assinado Digitalmente por: "BRUNO GONCALVES MIRANDA"
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 18e1cb36-ee72-486e-8230-e3ddaccb82c

3.1

RESPONSABILIZAÇÃO



QUADRO DE DETALHAMENTO DE ACHADOS, RESPONSÁVEIS E VALORES PASSÍVEIS DE DEVOLUÇÃO

Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
2.1.1. Indícios de superfaturamento dos valores contabilizados como "custos indiretos", visando distribuição oculta de lucros	R05 - Instituto de Desenvolvimento Humano	R\$ 2.583.407,01
	R01 - Maralisa Fonseca dos Anjos R02 - Maria Josileide da Silva R13 - GILVANEIDE GOMES DE LIMA	-
	R07 - ALBERTO SALES DE ASSUNCAO SANTOS LTDA R08 - Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contábil R09 - Info RH R10 - Lokamais Locações e Serviços R11 - Raysales Consultoria Empresarial R12 - F M Correia Pinto ME	-
	R06 - Alberto Sales de Assunção Santos	-
	R01 - Maralisa Fonseca dos Anjos	-
	R05 - Instituto de Desenvolvimento Humano	-
2.1.2. Indícios de montagem e de direcionamento no Chamamento Público para seleção de OSC	R02 - Maria Josileide da Silva R03 - Alessandro Silva Feitosa R04 - Ana Paula Jerônimo de Souza Araújo	-
	R01 - Maralisa Fonseca dos Anjos	-
	R05 - Instituto de Desenvolvimento Humano	-
2.1.3. Utilização indevida da Lei 13.019/2014 para serviços complementares de saúde	R01 - Maralisa Fonseca dos Anjos	-

DADOS DOS RESPONSÁVEIS

Responsável	CPF/CNPJ	Detalhes
R01 - Maralisa Fonseca dos Anjos	***.318.954-**	Secretária de Saúde (01/01/2021 a 31/12/2023)
R02 - Maria Josileide da Silva	***.781.324-**	Presidente da C. Avaliadora e Secretária de Saúde (2021 e abril de 2024 a dezembro de 2024)
R03 - Alessandro Silva Feitosa	***.482.464-**	Membro da Comissão Avaliadora (2021)
R04 - Ana Paula Jerônimo de Souza Araújo	***.357.274-**	Membro da Comissão Avaliadora (2021)
R05 - Instituto de Desenvolvimento Humano	10.443.512/0001-86	Representante Legal: Thallysson Pinto Cândido (***.732.574-**)
R06 - Alberto Sales de Assunção Santos	***.938.734-**	Representante legal da Asas Consultoria (01/10/2019 a 29/09/2023)
R07 - Alberto Sales de Assuncao	11.949.120/0001-	Representante Legal: Alberto Sales de Assunção Santos



Santos Ltda	56	(***.938.734-**))
R08 - Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contábil	37.136.431/0001-90	Representante Legal: Daniel Teixeira Peixoto (***.094.794-**))
R09 - Info Rh	27.916.812/0001-38	Representante Legal: Maria Edvania Teixeira de Araujo (***.755.004-**))
R10 - Lokamais Locações e Serviços	14.472.353/0001-07	Representante Legal: Jose Marques da Silva Junior (***.212.284-**))
R11 - Raysales Consultoria Empresarial	29.931.775/0001-62	Representante Legal: Mayara Rayane Rodrigues de Sales (***.980.284-**))
R12 - F M Correia Pinto Me	28.154.510/0001-32	Representante Legal: Flávio Martins Correia Pinto (***.324.604-**))
R13 - Gilvaneide Gomes de Lima	***.288.934-**	Secretária de Saúde (2021-2024)



Documento Assinado Digitalmente por: "BRUNO GONCALVES MIRANDA"
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 18e1cb36-ee72-486e-8230-e3ddaccb82c

3.2

PROPOSTAS DE DELIBERAÇÃO



DETERMINAÇÕES

1. Ao gestor municipal, ou a quem vier a sucedê-lo, que se abstenha de prorrogar o Termo de Colaboração n. 001/2021, firmado entre o IDH e o Município de Jatobá. (itens 2.1.2, 2.1.3)
2. No prazo de 180 (cento e oitenta) dias, realizar estudos técnicos preliminares, avaliando todas as alternativas para melhor prover os serviços médicos no âmbito do SUS: concurso público, contratação temporária por excepcional interesse público e/ou eventual parceria regida pela Lei nº 9.637/98 e viabilizada por meio de contrato de gestão com Organização Social. (item 2.1.3)

IMPUTAÇÃO DE DÉBITO

1. Sugere-se imputar débito no valor de R\$ 2.583.407,01 ao Instituto de Desenvolvimento Humano, referente à contabilização de despesas com custos indiretos acima dos preços praticados no mercado (superfaturamento). (item 2.1.1)

APLICAÇÃO DE MULTA

1. Ao Instituto de Desenvolvimento Humano pela prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico do qual resultou injustificado dano à Fazenda, nos termos do art. 73, inciso II, da LOTCE-PE. (item 2.1.1)
2. Às empresas Asas Assessoria e Consultoria Ltda; Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contábil; F M Correia Pinto ME; Info RH; Lokamais Locações e Serviços; e Raysales Consultoria Empresarial, por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, nos termos do art. 73, inciso III, da LOTCE-PE. (item 2.1.1)
3. À Sra. Maralisa Fonseca dos Anjos, Secretária de Saúde de Jatobá, pela prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico do qual resultou injustificado dano à Fazenda, nos termos do art. 73, inciso II, da LOTCE-PE. (item 2.1.1)
4. À Sra. Gilvaneide Gomes de Lima, Secretária de Saúde de Jatobá, pela prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico do qual resultou injustificado dano à Fazenda, nos termos do art. 73, inciso II, da LOTCE-PE. (item 2.1.1)
5. Ao Instituto de Desenvolvimento Humano por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, nos termos do art. 73, inciso III, da LOTCE-PE. (item 2.1.2)
6. À Sra. Maralisa Fonseca dos Anjos, Secretária de Saúde de Jatobá, por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, nos termos do art. 73, inciso III, da LOTCE-PE (itens 2.1.2, 2.1.3)



7. Aos Srs. Maria Josileide da Silva, Alessandro Silva Feitosa e Ana Paula Jerônimo de Souza Araújo, membros da Comissão Especial da Chamada Pública, por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, nos termos do art. 73, inciso III, da LOTCE-PE (item 2.1.2)

DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE RESPONSÁVEIS PERANTE A ADMINISTRAÇÃO

1. Considerando os indícios de favorecimento indevido do IDH no processo de seleção, os indícios de burla ao dispositivo legal que veda a distribuição de resultados aos sócios da OSC, assim como os indícios de enriquecimento ilícito com o direcionamento de recursos para empresas pertencentes a familiares de diretores e empregados do IDH mediante o uso de valores inflados de custos indiretos, em percentuais muito acima do previsto em legislação e dos praticados no mercado, sugere-se a declaração de inidoneidade do Instituto de Desenvolvimento Humano perante a administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, nos termos do art. 76 da Lei Estadual n.º 12.600/2004. (itens 2.1.1, 2.1.2)
2. Nos termos do art. 76 da Lei Estadual n.º 12.600/2004, sugere-se declarar a inidoneidade perante a administração direta e indireta do estado e dos municípios de Alberto Sales de Assunção Santos e de Daniel Teixeira Peixoto, assim como das empresas por meio das quais receberam os recursos públicos provenientes da parceria entre o IDH e o Município de Jatobá, Asas Assessoria e Consultoria Ltda e Daniel Peixoto Assessoria e Consultoria Contábil. Conforme exposto, diversas evidências indicam uma distribuição de lucros dissimulada do IDH para esses dois sujeitos, através de fraude na contabilização dos custos indiretos constantes nas prestações de contas do IDH, que são quantificados sem qualquer relação com um serviço efetivamente prestado. Além disso, Alberto Sales de Assunção Santos, burlando a legislação, utilizou-se da parceria firmada entre o Município de Jatobá e o Instituto de Desenvolvimento Humano para o recebimento de recursos públicos de forma indireta, enquanto vigente a sanção de impedimento de receber benefícios da Administração Pública. (item 2.1.1)

É o relatório.

Garanhuns, 27 de Fevereiro de 2025.

Bruno Gonçalves Miranda
ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO
Matrícula N° 2020



BRUNO GONCALVES
MIRANDA:2020

Assinado de forma digital por
BRUNO GONCALVES MIRANDA:2020
Dados: 2025.02.27 11:13:22 -03'00'

Documento Assinado Digitalmente por: "BRUNO GONCALVES MIRANDA
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epd/validaDoc.seam> Código do documento: 18e1cb36-ee72-486e-8230-e3ddaccbb82c