



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO
SECRETARIA DE SAÚDE E BEM-ESTAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

PARECER JURÍDICO

EMENTA: SEGURANÇA JURÍDICA ACERCA DA MANUTENÇÃO DO VÍNCULO CONTRATUAL COM A EMPRESA MEDICALMAIS SERVICOS EM SAÚDE LTDA.

CONSULENTE: Secretaria de Saúde e Bem-Estar – Sr. Alexsandro Miranda de Vasconcelos

CONSULTA: Questiona acerca da segurança jurídica na manutenção do contrato nº 070/2024 realizado por esta Secretaria de Saúde e Bem-Estar com a Empresa MEDICAL MAIS SERVICOS EM SAÚDE LTDA.

O presente parecer jurídico emitido por este Assessor Jurídico tem o escopo de assessorar e esclarecer com maior precisão técnica os demais órgãos da Administração sobre questões de sua alçada. Cumpre indicar que a oportunidade e a conveniência não integram a margem de apreciação, posto tratar-se de órgão consultivo com atribuições técnica-jurídicas.

Destarte, emitimos o presente parecer, ressaltando sempre que o exame dos motivos determinantes do ato em análise cabe a Autoridade Superior, para quem devem os autos serem remetidos com fins de que seja aplicada a discricionariedade existente.

Ressalte-se que os pareceres emitidos por este Assessor Jurídico são dotados de caráter opinativo, relatando a lei e suas especificações e nada outorgando os atos da autoridade competente.

Cumpre indicar que a presente consulta se dá em decorrência de solicitação realizada pela Secretaria de Saúde e Bem-Estar no que concerne ao vínculo existente atualmente com a empresa Medical Mais, que presta serviço de complementação de profissionais médicos no âmbito da saúde municipal.

Segundo relatado no ofício nº 2162/2024-SSBE, o qual solicita a este Assessor Jurídico a presente avaliação opinativa, houve recentemente auditoria nesta municipalidade e foi objeto da mesma a contratação/execução do serviço por parte da empresa Medical Mais no que concerne a complementariedade da área da saúde, o qual é objeto do contrato nº 070/2024.

SEVERINO
RAMOS DA SILVA
Assinado de forma
digital por SEVERINO
RAMOS DA SILVA



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO
SECRETARIA DE SAÚDE E BEM-ESTAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Ato contínuo foi solicitado que este Assessor Jurídico avaliasse a atual situação jurídica da empresa, considerasse a necessidade do Município na manutenção de tal modalidade de contratação, bem como opinasse acerca da legalidade/segurança da manutenção da referida empresa como prestadora de Serviço do Município de Vitória de Santo Antão-PE.

RELATADOS OS FATOS PASSO A OPINAR

Inicialmente cumpre mencionar que o presente parecer jurídico tem caráter eminentemente técnico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente.

Cumprido destacar que em decorrência da solicitação da Secretaria de Saúde e Bem-Estar, e da auditoria realizada neste Município, foi realizada busca de relatórios perante o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, com o escopo de entender se há segurança jurídica na manutenção do vínculo com a empresa Medical Mais.

Antes de qualquer digressão acerca dos relatórios levantados perante a plataforma do TCE/PE, sabe-se da necessidade da municipalidade na manutenção do serviço de saúde de natureza complementar, haja vista a necessidade local do Município que ocasionou tal contratação, como quantitativo de atendimento por unidade, atendimentos de ambulatório, de média e alta complexidade, mutirões de exames que são necessários e demais índices que precisam ser atendidos para um funcionamento de excelência na saúde municipal de Vitória de Santo Antão-PE.

Nesta toada, é imperioso destacar que o serviço não pode sofrer descontinuidade, haja vista que em havendo, danos irreparáveis iriam ocorrer na saúde pública local, que atende cerca de duas mil e quinhentas pessoas diariamente.

No entanto, apesar de entender que o serviço é essencial para o atendimento com excelência no Município de Vitória de Santo Antão, bem como que a sua interrupção é trágica para o Município, passamos a avaliar a situação atual da empresa Medical Mais, objeto da autoria acima mencionada.

Passo a pontuar que foi levantada a documentação por este Assessor Jurídico (por meio do TCE-PE), de algumas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do

SEVERINO
RAMOS DA SILVA
Assinado de forma
digital por SEVERINO
RAMOS DA SILVA



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO
SECRETARIA DE SAÚDE E BEM-ESTAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Estado de Pernambuco no que se refere a empresa Medical Mais, tendo sido evidenciadas graves falhas e deficiências seja na natureza jurídica da empresa, na sua execução, ou até em questões de ordem trabalhista.

A auditoria Especial do exercício de 2018 realizada **no Município de Cumaru/PE**, com processo nº 1857608-4, demonstra grande fragilidade na empresa Medical Mais, haja vista sua natureza jurídica e os desdobramentos que são decorrentes de tal condição, como se observa em trechos do referido relatório a seguir:

“2.1.4 Contratação irregular, com risco ao erário, tendo em vista celebração de negócio jurídico simulado através de constituição de Sociedade em Conta de Participação entre a empresa Medicalmais e médicos associados.”

”Outrossim, o que relatou a área técnica foi que a contratação aqui em análise, por ter sido celebrada com uma Sociedade em Conta de Participação, acabou por simular uma redução fictícia dos limites de Despesa com Pessoal estabelecidos pela Lei Complementar acima referida.”

“Como explicitado pela área técnica, a Sociedade em Conta de Participação consiste na existência de um sócio com características de gestor - chamado de ostensivo ou administrador – e diversos outros sócios com características

de investidores - chamados de ocultos ou participantes.”

“No entanto, a peculiaridade existente no caso em tela é que os respectivos sócios ocultos (ou participantes) são os próprios médicos prestadores diretos dos serviços de saúde.

Resulta disso, para fins fiscais, que as despesas com esse contrato são classificadas no elemento de despesa “Outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica” (Código 3.3.90.39), conforme se constata das Notas de Empenho nºs 0548, 0549, 0550, 0551, 0552, 0681, 0682, 0683, 0744, 0745, 0746, 0747, 0035, 0036, 0037, 0034, 0120, 0121/001, 0121/002, 0122, 0123, 0181, 0184, 0185, 0186, 0268, 0269, 0270, 0271, 0384, 0385, 0386, 0387, e 0393 (fls. 71 a 214).

No entanto, o que ocorre, no plano fático, é a prestação direta de serviços médicos por pessoas físicas, o que acaba por mascarar as contas do município no que toca ao limite de gastos com Despesa de

SEVERINO
RAMOS DA
SILVA

Assinado de forma
digital por SEVERINO
RAMOS DA SILVA



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO
SECRETARIA DE SAÚDE E BEM-ESTAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Pessoal, previsto no Art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101/00”

”Além disso, faz-se oportuno destacar o seguinte trecho do referido dispositivo:

“Esgotada a capacidade de prestação de ações e serviços de saúde pelos órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional, a gestão do Sistema Único de Saúde nos municípios, nos estados e no Distrito Federal **deverá dar preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos, para participação complementar no sistema.**”

Como se pode observar, no Município de Cumaru, há anos atrás foi pontuado grave falha quanto a natureza jurídica da empresa Medicalmais, e tal condição perdura até hoje, o que resulta em grave irregularidade e que certamente ocasionará danos ao Município de Vitória.

É de importante análise que na ocasião foi verificado que os próprios médicos que prestam os serviços são os sócios ocultos da empresa, tendo havido, portanto, um descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal, posto que houve uma redução fictícia dos limites de gastos com pessoal, uma vez que foi criada uma estrutura para classificar as despesas como “Outros serviços de terceiros-pessoa jurídica”, quando na verdade nada passou de uma burla.

Como consequência da auditoria acima citada, houveram dentre outras as seguintes situações:

- Auditoria julgada irregular;
- Multa individual no valor de R\$ 25.266,00 à Sra. Mariana Mendes de Medeiros; (Prefeita)
- Multa individual no valor de R\$ 16.844,00 à Sra. Franciskelly de Siqueira Pessoa; (Secretária de Saúde)
- Multa individual no valor mínimo de R\$ 8.422,00 à Fernanda Cristina Muniz Cruz; (Secretária de Saúde)
- Determinação de envio de cópia dos autos deste processo ao Ministério Público de Contas, para remessa ao Ministério Público do Estado de Pernambuco, bem como ao Ministério do Trabalho para as providências que estes órgãos entenderem cabíveis.
- DETERMINO que a Prefeitura de Cumaru não proceda a nenhum pagamento à empresa Medicalmais Serviços em Saúde LTDA.

SEVERINO
RAMOS DA SILVA

Assinado de forma
digital por SEVERINO
RAMOS DA SILVA



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO
SECRETARIA DE SAÚDE E BEM-ESTAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

sem que antes haja a efetiva compensação e comprovação a este Tribunal do valor de R\$ 29.812,00.

Como se pode atestar, a irregularidade foi constatada e os gestores sofreram punição, atraindo atenção a determinação ao Município para que se não realizasse qualquer pagamento em favor da empresa.

Em análise a outra auditoria especial, também no exercício de 2018, contatou-se agora pelo **Município de Lagoa do Carro**, a existência de mais irregularidade no que concerne a empresa Medicalmais, e que também trouxe responsabilizações para os gestores da localidade.

No mesmo sentido da auditoria realizada no Município de Cumaru, é pontuado a irregularidade na contratação da Medicalmais que trata-se de Sociedade em Conta de Participação – SCP, mas não pelo fato de ser SCP, mas sim pela forma como é trabalhado perante a Administração Pública.

De acordo com o art. 991 do Código Civil, **“na Sociedade em Conta de Participação, a atividade constitutiva do objeto social é exercida unicamente pelo sócio ostensivo, em seu nome individual e sob sua própria e exclusiva responsabilidade, participando os demais dos resultados correspondentes”**.

A realidade na Medicalmais é completamente diferente, e os sócios na SCP da Medicalmais não figuram apenas como participantes dos resultados correspondentes da empresa, eles atuam como médicos e realizam atendimento nas localidades onde existam contratos, e só pela prestação desses serviços é que são remunerados, o que desconfigura totalmente a composição de uma SCP, e demonstra a total irregularidade na formatação da empresa, que se vale da modalidade para burlar a contratação.

Ainda na auditoria realizada no **Município de Lagoa do Carro**, foi apontado Superfaturamento na Contratação dos serviços médicos pela Medicalmais, no valor de R\$ 423.279,06 (quatrocentos e vinte e três mil, duzentos e setenta e nove reais e seis centavos), tendo sido imputado a responsabilidade a Secretária Municipal de Saúde Rosinete Maria da Silva.

No **Município de Venturosa**, em decorrência de auditoria realizada referente aos exercícios de 2022 e 2023, a auditoria também questiona amplamente a natureza jurídica da Medicalmais, e nesse caso a abordagem é ainda mais incisiva, e aponta outro viés da irregularidade, como se observa abaixo:

SEVERINO
RAMOS DA SILVA
Assinado de forma
digital por SEVERINO
RAMOS DA SILVA



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO
SECRETARIA DE SAÚDE E BEM-ESTAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

“A contratação destas empresas de saúde complementar que utilizam modalidade de Sociedade em Conta de Participação, tendo como sócio ostensivo a empresa e como sócio participante cada médico signatário para contratar seus profissionais médicos vem sendo amplamente questionada e condenada como simulação, tanto pela Receita Federal do Brasil quanto pela justiça em geral, o que tem ocasionado sérias repercussões ao erário;

A formação de uma Sociedade em Conta de Participação entre um hospital ou empresa, sócio ostensivo, e profissionais de saúde como sócios ocultos, vem sendo reiteradamente autuada pela Receita Federal como planejamento tributário ilícito. Tal fato decorre da verificação, pelo fisco, de que tais profissionais ao atenderem na rede de saúde pública ou na rede do hospital posta à disposição do ente público contratante, não apenas ficam na posição de sócio sem função, como exige este tipo de sociedade;

O posicionamento do fisco é de que se trata de arranjo e/ou simulação com o fim de evitar contratar os profissionais como prestadores de serviço, passando esses a receberem lucros isentos em vez de remuneração, com incidência de contribuição previdenciária e Imposto sobre a renda;

O Acórdão 2802-003 (22/08/2014) do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF) manteve a autuação de Imposto de Renda sobre o profissional, por considerar que a verba recebida pelo mesmo constituía rendimento tributável, e não verba isenta (distribuição de lucros);

O fisco vem sendo sistemático neste tipo de situação, desconsiderando a Sociedade em Conta de Participação, por simulação, e considerando-se os casos como contratação de terceiros para prestação de serviços, de forma que as verbas auferidas pelos sócios teriam natureza jurídica de remuneração. Considera que neste tipo de sociedade o sócio oculto deve participar com investimento, nunca com esforços;

O fisco tem classificado os médicos como segurados contribuintes individuais, pois entende que se trata de casos de remuneração a profissionais médicos pela prestação de serviços ao sócio ostensivo;

A Justiça do Trabalho, por seu turno, ao considerar que os médicos prestam serviços profissionais diretamente aos clientes do sócio ostensivo, vê séria ameaça ao erário, podendo gerar repercussões financeiras decorrentes de ações judiciais trabalhistas em virtude da desconsideração da Sociedade em Conta de Participação (SCP) firmada entre a empresa, que atua como sócia ostensiva, e os médicos;

Fica clara a temerária e precária situação a que se expõe a municipalidade ao aceitar a contratação de empresa visando

SEVERINO RAMOS
DA SILVA Assinado de forma
digital por SEVERINO
RAMOS DA SILVA



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO
SECRETARIA DE SAÚDE E BEM-ESTAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

complementar a rede de saúde pública, nestes moldes de contratação, tendo em vista as possíveis repercussões financeiras ao erário decorrente de ações judiciais trabalhistas ou decorrentes da atuação da Receita Federal do Brasil; (grifo nosso)

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

Já o MPCO em parecer opinando acerca da referida auditoria traz a seguinte conclusão:

“Conforme se observa do texto legal, os sócios ocultos, retratados neste caso pelos médicos, restringem-se a participar de certos resultados da sociedade. Por outro lado, ao sócio ostensivo atribui-se a responsabilidade pela execução das atividades atinentes ao objeto social.

Por isso, embora sejam os médicos os responsáveis por prestar os serviços de saúde ao Município de Venturosa, não assumem responsabilidades atinentes à execução, favorecendo-se da pessoa jurídica para escapar da incidência tributária sobre suas rendas, dissimulando, inclusive os gastos do órgão com pessoal, em reiterada terceirização de serviços médicos.

Entendo não ser aplicável ao Município o instituto da Sociedade em Conta de Participação, tendo em vista que existe o contato direto entre os médicos e seus pacientes, devido à própria natureza da prestação dos serviços, que demanda pessoalidade e habitualidade na relação com terceiros, não sendo possível, portanto, defender-se a existência de sócios ocultos”

Como se pôde observar em análise ao relatório de auditoria de Venturosa, bem como a manifestação do MPCO, a Medicalmais não traz exposição apenas pra si pela irregularidade que vem cometendo com a formatação de sua empresa (quando atrelada a execução dos serviços que executa), mas também à todas as unidades jurisdicionadas que com ela mantenham relação, haja vista ser cada dia mais patente irregularidades de natureza tributária, sendo reiteradamente autuadas pela Receita Federal, além de demandas trabalhistas, situações nas quais a Administração Pública é envolvida.

Como se pôde observar, a empresa Medical Mais vem nos últimos tempos sofrendo com várias investigações/auditorias nas quais não consegue atestar sua solidez, não consegue demonstrar sua regularidade no que se refere a forma como vem operando

SEVERINO
RAMOS DA SILVA

Assinado de forma digital
por SEVERINO RAMOS DA
SILVA



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO
SECRETARIA DE SAÚDE E BEM-ESTAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

em decorrência de sua natureza jurídica e condução com os sócios ocultos, sendo duramente penalizada e ocasionando responsabilidades aos gestores locais em distintos momentos pela ausência total de cumprimento de obrigações.

Assim, resta evidenciado o risco na manutenção do vínculo contratual com a referida empresa, situação que deve ser imediatamente revista por esta Secretaria de Saúde e Bem-Estar, tudo com o escopo de atender aos interesses públicos e não compactuar com uma irregularidade que há tempos é apontada e a empresa mantém.

DA POSSIBILIDADE DE RESCISÃO CONTRATUAL. CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA.

De acordo com a cláusula décima quinta do contrato nº 070/2024, assinado entre a Secretaria Municipal de Saúde e a Medical Mais, está descrita a cláusula nos exatos termos:

15.1 O contrato poderá ser rescindido nos termos dos artigos 106, inciso VIII, § 1º e dos art. 137 à 139 da Lei Geral de Licitações e Contratos nº 14.133/2021.

Em análise pormenorizada da legislação supracitada, destacamos o artigo 137, inciso VIII, que traz a seguinte redação:

Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

[...]

VIII - razões de interesse público, justificadas pela autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante;

Nesta senda, e após a exaustiva análise do caso em tela, verifica-se que a manutenção contratual com a empresa Medical Mais se trata de um risco para o Município de Vitória de Santo Antão/PE, posto que visivelmente a empresa encontra-se maculada em decorrência da forma que vem operando enquanto Sociedade em Conta de Participação ao passo que **OPINO PELA NÃO MANUTENÇÃO DO CONTRATO Nº 070/2024**, existente entre o município da Vitória de Santo Antão por meio do Fundo Municipal de Saúde e a empresa Medicalmais Servicos em Saúde LTDA.

SEVERINO RAMOS DA SILVA Assinado de forma digital por SEVERINO RAMOS DA SILVA



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO
SECRETARIA DE SAÚDE E BEM-ESTAR
DEPARTAMENTO JURÍDICO

Ato contínuo, **RECOMENDO:**

- 1- A imediata republicação do processo de credenciamento de nº 001/2024, vez que a modalidade da complementariedade no serviço público no âmbito do Município de Vitória de Santo Antão é essencial para o salutar funcionamento da saúde pública local;
- 2- Que seja devidamente aplicada a preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos, para participação complementar no sistema, nos exatos termos da legislação pátria; e
- 3- Que caso esta Secretaria de Saúde e Bem-Estar entenda necessário, e após a garantia da não paralisação do serviço, que seja devidamente publicado novo processo de Credenciamento.

Seja o presente remetido para o Excelentíssimo senhor Gestor para análise e decisão final.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Vitória de Santo Antão-PE, 15 de outubro de 2024.

SEVERINO
RAMOS DA SILVA

Assinado de forma
digital por SEVERINO
RAMOS DA SILVA

Severino Ramos da Silva
OAB/PE 38.435
Assessor Jurídico