



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS  
Av Anchieta, 200 - Bairro Centro - CEP 13015-904 - Campinas - SP - www.campinas.sp.gov.br  
Paço Municipal

PMC/PMC-SMGC-GAB

## MANIFESTAÇÃO

Campinas, 17 de março de 2026.

**Processo:** PMC.2025.00158412-11

**Interessada:** Secretaria Municipal de Saúde

**Assunto:** Prestação de Contas Anual ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - exercício 2025 do Termo de Convênio nº 006/2021, celebrado entre o Município e o Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira.

Às Secretarias Municipais de Justiça e de Saúde  
Senhores Secretários,

A **Secretarias Municipais de Saúde e de Justiça** enviam os autos a esta Secretaria para a **primeira**, solicitar manifestação a fim de orientar especificamente o **prosseguimento da prestação de contas anual ao TCESP do Termo de Convênio nº 06/2021** e, a **segunda**, para **ciência e eventual acompanhamento**, nos termos do parecer jurídico (**DOC 17822478**).

O nó górdio da questão reside no lapso temporal, no exercício de 2025, em que se registrou a **continuidade da relação convenial entre o Município e o Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira (SSCF) após o término da vigência do Termo de Convênio nº 06/2021 e antes da vigência do novo Termo de Convênio nº 019/2025**, período compreendido entre **1º de junho de 2025 a 31 de agosto de 2025**.

Nesse interregno, os serviços essenciais de saúde mental prestados à população estão **lastreados em decisão liminar**, no bojo da Ação Civil Pública (**processo nº 1023870-35.2025.8.26.0114**), que tramita perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campinas-SP.

Nestes autos, constam pareceres da **Procuradoria de Assessoria Especializada (PAE)**, da **Procuradoria Fiscal (PF)** e da **Procuradoria de Licitações e Contratos (PLC) através do Núcleo de Representação aos Tribunais de Contas (NRTC)**, dos quais merecem os seguintes destaques, para o debate sobre a prestação de contas:

**PAE (DOC 17447551)**

### 3. Alternativa Jurídica Viável:

a) Sob o ponto de vista processual, sugere-se que os valores recebidos pelo SSCF no período de vigência da liminar sejam reconhecidos como simples remuneração por serviços prestados em cumprimento de uma decisão judicial.

b) A forma de registro contábil e a denominação adequada para essa remuneração, visando à prestação de contas perante o TCE-SP, são matéria estranha à competência da Procuradoria de Assessoria Especializada (art. 27, LC 255/2020), devendo ser submetida à procuradoria competente, na forma da lei.

4. *Custas e honorários*: cláusula extremamente vantajosa ao SSCF e de elevado risco para o Município, conforme exposto acima.

5. *Recomendação jurídica*: Por todas as razões acima, sobretudo a inadequação e os riscos jurídicos apontados, não se recomenda ao gestor a assinatura do acordo nos termos propostos pelo SSCF (17095721).

## PF (DOC 17514879)

### III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, analisando a questão sob o prisma estritamente financeiro e tributário, esta Procuradoria Fiscal manifesta-se **CONTRARIAMENTE** à aceitação da proposta de acordo judicial apresentada pelo Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira, especificamente no que tange às cláusulas 1.10 e 1.11 da minuta, que visam qualificar a prestação de serviços como "*requisição administrativa*" e os pagamentos como "*verbas indenizatórias*".

Tal classificação não corresponde à realidade fática e jurídica da relação estabelecida no período de interregno, que foi de prestação de serviços de saúde remunerada por força de decisão judicial. A aceitação de tal terminologia expõe o Município de Campinas a riscos de responsabilidade tributária solidária ou supletiva perante o Fisco Federal (por eventual falta de retenção de IRRF e contribuições), além de comprometer a integridade dos registros contábeis e financeiros do ente público.

Recomenda-se, em consonância com o posicionamento da Procuradoria de Assessoria Especializada, que a regularização financeira do período seja tratada como pagamento por serviços prestados sob amparo judicial (remuneração/contraprestação), mantendo-se a incidência das normas tributárias de retenção e recolhimento aplicáveis às receitas operacionais de serviços de saúde, resguardando-se o Erário de passivos ocultos e garantindo-se a transparência na prestação de contas aos órgãos de controle.

É o parecer, s.m.j.

## PLC – NRTC (DOC 17822478)

## V. DO REGISTRO CONTÁBIL ADEQUADO PARA AS VERBAS RECEBIDAS PELA CÂNDIDO FERREIRA NO PERÍODO DE JUNHO A AGOSTO DE 2025

Quanto a este quesito específico vale observar que a competência para análise do registro contábil é da Secretaria Municipal de Finanças, através do Departamento de Contabilidade e Orçamento(DECOR).

Sendo assim, o mais adequado é o encaminhamento do presente para a análise da Secretaria de Finanças, que poderá fazer uma consulta prévia ao órgão da Procuradoria do Município lotado em seus quadros, se assim entender necessário.

O que este NRTC enfatiza é que é fundamental que o registro contábil e a prestação de contas reflitam a verdade material da transação, que foi a de uma prestação de serviços de saúde remunerada por força de uma determinação judicial, conforme bem assentado pelos órgãos da Procuradoria antecedentes. Qualquer tentativa de desvirtuar essa natureza jurídica para uma classificação de "requisição administrativa" e "verba indenizatória" sem a comprovação do dano e sem o amparo legal adequado, conforme demonstrado, não é recomendada pela Procuradoria-Geral do Município, por implicar riscos jurídicos, fiscais e financeiros significativos.

Preliminarmente, vale colher, do Manual "Repasse Público ao Terceiro Setor", de autoria do TCE/SP, edição de 2023, p. 34, os **TRAÇOS CARACTERÍSTICOS DE CONTRATO E CONVÊNIO E SUA PRECISA DISTINÇÃO**, na citação de DI PIETRO (Di Pietro, Maria Silvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 14 Ed. 2002, p. 292/293), disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20do%20Terceiro%20Setor%20-%202022.pdf>:



- a) *no contrato, os interesses são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos; por exemplo, em um contrato de compra e venda, o vendedor quer alienar o bem para receber o melhor preço e o comprador quer adquirir o bem pagando o menor preço; no convênio, também chamado de ato coletivo, todos os participantes querem a mesma coisa;*
- b) *os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns e se reúnem, por meio de convênio, para alcançá-los; é o que ocorre com os convênios celebrados entre Estados e entidades particulares, tendo por objeto a prestação de serviços de saúde é também o que se verifica com os convênios firmados entre Estados, Municípios e União em matéria tributária para coordenação dos programas de investimentos e serviços públicos e mútua assistência para fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações;*
- c) *no convênio os partícipes objetivam a obtenção de um resultado comum, ou seja, um estudo, um ato jurídico, um projeto, uma obra, um serviço técnico, uma invenção etc, que serão usufruídos por todos os partícipes, o que não ocorre no contrato;*
- d) *no convênio, verifica-se a mútua colaboração, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de know-how e outros; por isso mesmo, no convênio não se cogita de preço ou remuneração, que constitui cláusula inerente aos contratos;*
- e) *dessa diferença resulta outra: no contrato, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a utilização que será feita deste; no convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular recebe verbas do Poder Público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio; por essa razão, a entidade está obrigada a prestar contas de sua utilização, não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas;*
- f) *nos contratos, “as vontades são antagônicas, se compõem, mas não se aditacionam, delas resultando uma terceira espécie (vontade contratual, resultante e não soma) – ao passo que nos convênios, como nos consórcios, as vontades se somam, atuam paralelamente, para alcançar interesses e objetivos comuns” (cf. Edmir Netto de Araújo, 1992:145).*

Sucedo daí que no **CONVÊNIO** não se cogita “**remuneração**” por serviços prestados, porque a **verba trespassada continua sendo pública e OBRIGA O CONVENIADO À PRESTAÇÃO DE CONTAS**.

De outro lado, no **CONTRATO**, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o **patrimônio da entidade** recebedora, **DESOBRIGANDO À PRESTAÇÃO DE CONTAS**, eis que irrelevante para o repassador a utilização que lhe será dada.

No caso concreto, a solução alvitada como “***simples remuneração por serviços prestados em cumprimento de uma decisão judicial***”, ou “***pagamento por serviços prestados sob amparo judicial (remuneração/contraprestação)***”, ou ainda, “***prestação de serviços de saúde remunerada por força de decisão judicial***”, acarreta, por consequência, o repasse do valor de R\$ 6.570.000,00 mensais, ou o total do período (R\$ 19.710.000,00) **SEM QUALQUER NECESSIDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS e ABSTENÇÃO PELO MUNICÍPIO, POR CONSEQUINTE, DE AVALIAÇÃO DE METAS ESTABELECIDAS EM PLANO DE TRABALHO.**

Aqui, vale perquirir, por pertinente, à Secretaria Municipal de Saúde sobre **como os serviços continuados sob o manto da decisão judicial foram realizados**, se houve empenhamento prévio das despesas e em que rubrica orçamentária, se houve a pactuação de novo Plano de Trabalho com o estabelecimento de metas e se houve glosas no período, que, se confirmadas, equivaleriam a **prejuízo ao Erário, acaso fosse considerada a natureza contratual do ajuste com a remuneração/contraprestação.**

Demais disso, a natureza contratual (prestação de serviços e remuneração) **seria incompatível com a própria pretensão da ação** (e posterior decisão judicial), segundo os termos da **inicial da Procuradoria**, a conferir:

## I. DOS FATOS

O Município de Campinas, ora Autor, enfrenta uma situação de extrema gravidade e urgência (Ofício SEI 14913873 - doc.1) , consubstanciada na iminente interrupção de serviços essenciais de saúde mental prestados à população, em decorrência da recusa do Réu, Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira (SSCF), em prorrogar o convênio existente entre as partes, cujo termo final de vigência está previsto para o próximo dia 31 de maio de 2025 (sábado próximo).

A presente demanda visa, primordialmente, a tutela da saúde pública municipal mediante garantia de continuidade desses serviços, imprescindíveis ao bem-estar e à saúde mental de milhares de cidadãos campineiros, mediante a prorrogação provisória do ajuste, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, período necessário para que a Administração Pública possa adotar as medidas necessárias à normalização da oferta dos serviços de saúde e da prestação assistencial.

### Quadro-resumo da demanda

1. A parceria entre Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e o Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira (SSCF) é de longa data (remonta ao ano de 1990), mas, desde janeiro de 2025, foram inúmeras as tentativas da SMS para prorrogar o convênio atual vigente, com tratativas e propostas de valores – inclusive com o acompanhamento da Promotoria de Justiça Cível de Campinas (MPSP) – demonstrando a boa-fé e o empenho da Administração Pública em buscar uma solução consensual e benéfica à coletividade campineira.
2. Embora não haja obrigação ou dever legal do SSCF de prorrogar o convênio celebrado com o Município, há, em todo negócio jurídico celebrado com o

Avenida Anchieta, 200 - 13º andar, Centro, Campinas

Telefone (19) 2116.0603



Estado, o dever de responsabilidade com a coisa pública e de boa-fé objetiva, o que não foi observado neste caso, sendo a maior prejudicada a população.

3. A forma como o SSCF retrocedeu nas tratativas com a SMS e comunicou, abruptamente, a não prorrogação do convênio é lesiva à sociedade, pois contraria a legítima expectativa de continuidade da parceria e não deixa tempo hábil para a Administração suprir a falta do serviço público essencial.
4. A supremacia do interesse público na garantia da saúde pública não pode se sobrepor à autonomia da vontade da parte conveniente, não se podendo permitir a abrupta interrupção da oferta de serviços de saúde mental à população campineira, impactando diretamente os milhares de pacientes atendidos pelo SSCF em razão de uma decisão tardia do particular de não prorrogar o convênio.
5. Por isso, requer-se a tutela jurisdicional para a manutenção provisória dos serviços mediante imediata prorrogação do convênio atualmente vigente, devidamente remunerado, pelo período mínimo necessário à reorganização administrativa dos serviços de saúde mental do Município.

Na mesma linha, **trecho da decisão** de fls. 276/279 **dos autos judiciais**:

Juiz(a) de Direito: Dr(a). FRANCISCO JOSE BLANCO MAGDALENA

Vistos.

Anote-se a isenção de custas previstas na Lei n. 7.347/85.

Trata-se de **Ação Civil Pública** com pedido de tutela de urgência ajuizada pelo **MUNICÍPIO DE CAMPINAS** em face do **SERVIÇO DE SAÚDE DR. CÂNDIDO FERREIRA (SSCF)**, visando, essencialmente, assegurar a continuidade da prestação de serviços de assistência em saúde mental à população do município, mediante a prorrogação, em caráter liminar, do convênio existente entre as partes (Termo de Convênio n. 006/21 e respectivos Aditivos), pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, uma vez que o referido ajuste tem seu termo final previsto para o próximo dia 31 de maio de 2025.

(...)

Ante o exposto, **DEFIRO** o pedido de tutela de urgência para determinar ao SERVIÇO DE SAÚDE DR. CÂNDIDO FERREIRA (SSCF) que, independentemente de formalização de novo ajuste administrativo neste momento:

- 1) Dê continuidade integral à prestação de todos os serviços de assistência em saúde mental atualmente ofertados ao Município de Campinas, nos exatos termos e condições financeiras e assistenciais estabelecidas pelo Termo de Convênio n. 006/21 e Termo Aditivo n. 042/2024, mediante repasse mensal de até R\$ 6.259.584,39 - seis milhões, duzentos e cinquenta e nove mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e trinta e nove centavos - correção no percentual de reajuste praticado nas negociações com outras entidades, conveniadas segundo o autor;
- 2) Mantenha a referida continuidade pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar de 01 de junho de 2025, ou até ulterior deliberação judicial;
- 3) O Município de Campinas deverá efetuar os pagamentos correspondentes aos serviços prestados em conformidade com o Cronograma de Desembolso (fls. 272) e demais cláusulas do ajuste vigente, com a correção prevista no item 1.

Após, a **decisão judicial de fls. 1115/1117** acrescentou:

Ante o exposto, **ACOLHO** o pedido de prorrogação da tutela de urgência e determino ao Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira que mantenha integralmente a prestação dos serviços de saúde mental atualmente ofertados ao Município de Campinas, até o dia 31 de agosto de 2025, nos exatos termos e condições estabelecidas no Termo de Convênio nº 006/21, Termo

Note-se que o excerto da decisão judicial determinou “continuidade integral à prestação de todos os serviços de assistência em saúde mental atualmente ofertados ao Município de Campinas, **nos exatos termos e condições financeiras e assistenciais estabelecidas pelo Termo de Convênio n. 006/21 e Termo Aditivo n. 042/2024.**”

Aliás, a própria natureza da SSCF, **entidade filantrópica e sem fins lucrativos, integrante do Terceiro Setor e participante do Sistema Único de Saúde de forma complementar**, induz à celebração de ajuste de índole colaborativa, como o Convênio, em que existe **mútua cooperação (interesses comuns)**, pressupõe que os partícipes possuam objetivos institucionais comuns e pretendam alcançar objetivos comuns. Ao contrário, nos casos em que se identificam **vontades antagônicas, típicas de vínculos contratuais, o ajuste deve ser precedido de licitação.**

Sobre o Terceiro Setor e as entidades que o integram, o precitado Manual denominado “Repasse Públicos ao Terceiro Setor”, de autoria do TCESP, esclarece:



A designação “Terceiro Setor” identifica área pertinente e implicada com a solução das questões sociais: O Primeiro Setor é o Governo, representante do Estado e maior provedor das necessidades de uma coletividade. No Segundo Setor encontra-se a iniciativa privada, cuja competência administrativa dos meios de produção cuida da satisfação dos anseios individuais e, com o aumento das carências e ameaças de falência do Estado, a mesma iniciativa privada (cidadania) passa a se preocupar com questões sociais, surgindo o “Terceiro Setor”, representado por cidadãos integrados em organizações sem fins lucrativos, não governamentais, voltados para a solução de problemas sociais e com objetivo final de gerar serviços de caráter público.

Neste contexto, pode-se afirmar que a Sociedade Civil distingue-se do Estado, mas, ao se motivar pela promoção dos interesses coletivos, também se distancia da lógica de mercado. Tal condição, característica do Terceiro Setor, induz a conhecidos conceitos segundo os quais ser não governamental e sem fins lucrativos não traz imunidade às influências estatais ou a condicionamentos sociais.

No Terceiro Setor as associações tendem a se tornar corporativas: criam mercado de trabalho; influenciam a legislação e condicionam orçamentos públicos e privados; em resumo, os entes do Terceiro Setor, na realidade, assumem os problemas do poder e interferem nos interesses envolvidos.

Contudo, por se classificarem em setor distinto e estarem imbuídas pela ideologia da negação do lucro e do Poder do Estado, estas organizações não governamentais, em seus Estatutos, apoiam-se em conceitos que transcendem valores utilitários, pois em princípio são formadas na consistente vitalidade das tradicionais formas de solidariedade social.

Assim, ajustados por laços interpessoais, verificamos que as antigas formas de iniciativas sociais independentes, já citadas em estudos históricos, culturais ou antropológicos, ressurgem modernamente instituídas e agrupadas no Terceiro

Setor sob a forma de Associações Cívicas e Fundações, todas filantrópicas e sem declarado fim lucrativo.

Existiam oficialmente no Brasil, em 2016, 236.950 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos que empregavam 2,2 milhões de pessoas em todo o País, com salários médios mensais de R\$ 3.013,96. Na região sudeste concentram-se 48,28% delas e geram 1.323.300 empregos, sendo 808.955 no Estado de São Paulo. O porte médio é de 9,2 trabalhadores por instituição e 64,51% delas não possui sequer um empregado formalizado, conforme os últimos dados divulgados pelo IBGE<sup>1</sup>.

(...)

## 2.1 O que é uma Entidade do Terceiro Setor?

A legislação brasileira prevê apenas dois formatos institucionais para a constituição de uma organização sem fins lucrativos: toda organização sem fins lucrativos da sociedade civil é uma associação civil ou uma fundação privada.

(...)

Toda entidade do terceiro setor é uma organização privada não lucrativa.

No entanto, nem toda organização privada não lucrativa é uma entidade do terceiro setor.

Entre clubes, hospitais privados, sindicatos, movimentos sociais, universidades privadas, cooperativas, entidades ecumênicas e assistencialistas, fundações empresariais, associações civis de benefício mútuo etc, há objetivos e atuações bastante distintos, às vezes até opostos.

Sendo assim, importa ressaltar que não basta à entidade declarar, estatutariamente, sua finalidade não lucrativa, posto que a *norma jurídica nacional*<sup>8</sup> considera sem fins lucrativos a que não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento de seus objetivos sociais.

Nesse contexto, destaca-se que as entidades do terceiro setor são instituições independentes. Não compõem parte orgânica de estruturas maiores e não representam uma classe qualquer de indivíduos; prestam-se a fornecer serviços sociais que em geral não se auto-sustentam.

As entidades do terceiro setor possuem um estilo institucional característico e enfrentam um desafio representado pela busca de sua sustentabilidade financeira. Devem produzir projetos interessantes a financiadores em potencial e realizá-los com sucesso. O objetivo maior é elevar a qualidade de vida da população com a promoção de um novo modelo de desenvolvimento para o país, condição *sine qua non* à adjudicação de novos projetos e obtenção de novos financiamentos. Forçosamente impõe-se a avaliação da sociedade em relação ao profissionalismo e eficiência institucional das entidades do terceiro setor; suas ações realizadas com transparência, responsabilidade pública ('accountability'<sup>9</sup>) e respeito às normas legais e regulamentares, às políticas e às diretrizes estabelecidas ('compliance'<sup>10</sup>), mesmo tratando-se de atividade sem finalidade lucrativa e em geral voluntária.

Evidente a todas as luzes que a pretensão consistiu na **prorrogação do convênio existente**, qual seja, o Termo de Convênio nº 06/2021. Logo, sem qualquer soluço duvidoso, o **TRESPASSE DO VALOR DEVE SER COMPREENDIDO A TÍTULO DE REPASSE NO ÂMBITO DA RELAÇÃO CONVENIAL PRORROGADA POR FORÇA DA DECISÃO JUDICIAL**, o que acarreta a obrigação de prestação de contas ao Município repassador e ao TCESP.

À consideração de Vossas Senhorias, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde logo, o nosso respeito.



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDA DO AMARAL ZAITUNE - OAB 134.974, Procurador(a)**, em 18/03/2026, às 10:26, conforme art. 10 do Decreto 18.702 de 13 de abril de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **ALBERTO ALVES DA FONSECA, Secretário(a) Municipal**, em 18/03/2026, às 11:16, conforme art. 10 do Decreto 18.702 de 13 de abril de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.campinas.sp.gov.br/verifica> informando o código verificador **18100527** e o código CRC **342AA42D**.