
PROCESSO:	00007449.989.23-5
CONTRATANTE:	<ul style="list-style-type: none">▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLANDIA (CNPJ 67.995.027/0001-32)<ul style="list-style-type: none">▪ ADVOGADO: NATALIA SCARANO DA SILVA CERQUEIRA (OAB/SP 186.359)
ORGANIZ. SOCIAL:	<ul style="list-style-type: none">▪ BENEFICENCIA HOSPITALAR DE CESARIO LANGE (CNPJ 50.351.626/0001-10)<ul style="list-style-type: none">▪ ADVOGADO: THIAGO DE CARVALHO ZINGARELLI (OAB/SP 305.104)
GERENCIADA:	<ul style="list-style-type: none">▪ UNIDADES DE SAUDE DO MUNICIPIO DE HORTOLANDIA (null)
INTERESSADO(A):	<ul style="list-style-type: none">▪ JOSE NAZARENO ZEZE GOMES (CPF ***.560.888-**) <ul style="list-style-type: none">▪ ADVOGADO: LUIZ ANTONIO DE ALMEIDA ALVARENGA (OAB/SP 146.770) / HELGA ARARUNA FERRAZ DE ALVARENGA (OAB/SP 154.720) / GISELE BECK ROSSI (OAB/SP 207.545) / ANDREA CRISTINE FARIA FRIGO (OAB/SP 290.085) / KARINA YUMI OGATA (OAB/SP 407.315)▪ DENIS ANDRE JOSE CRUPE (CPF ***.716.808-**)▪ ROBERTO GONELLA JUNIOR (CPF ***.461.708-**)
ASSUNTO:	Prestação de Contas do exercício de 2023 do Contrato de Gestão nº 627/2022, de 03/11/2022.
EXERCÍCIO:	2023
INSTRUÇÃO POR:	UR-03
PROCESSO PRINCIPAL:	00024089.989.22-2

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Tratam os autos da Prestação de Contas de 2023 do Contrato de Gestão nº 627/2022, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Hortolândia e a Beneficência Hospitalar de Cesario Lange, com objetivo de *“apoio técnico, gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde do município, nos Componentes da Atenção Hospitalar, da Urgência e Emergência e Rede de Saúde, em consonância com as Políticas de Saúde do SOS, diretrizes da Secretaria Municipal de Saúde, para assegurar assistência integral e gratuita a população.”*

A Fiscalização, a cargo da UR-03, relatou uma série de irregularidades ao evento 78.30, contra as quais a Prefeitura Contratante (evento 103), o dirigente sr. José Nazareno Zeze Gomes (evento 105) e a entidade contratada (evento 107) apresentaram justificativas e documentos que entenderam pertinentes.

Vêm os autos ao Ministério Público de Contas para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o breve relato.

A partir dos elementos probatórios constantes dos autos, verifica-se, preliminarmente, o desenvolvimento regular e válido do processo, porquanto foram observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

No mérito, o rol de falhas detectadas conduz à reprovação da presente prestação de contas.

De plano, chama atenção o **descumprimento reiterado de metas sem as devidas compensações financeiras**. Segundo a diligente fiscalização, várias metas qualitativas e quantitativas não foram preenchidas ao longo do exercício de 2023:

Com relação ao item “a. Componente da Atenção Hospitalar – Internações”, foram cumpridas integralmente **apenas uma das cinco metas quantitativas estabelecidas**; no que se refere ao item “b. Componente da Atenção Hospitalar – Consultas de Urgência e Emergência”, nenhuma das cinco metas quantitativas foram cumpridas integralmente; referente ao item “c. Componente da Atenção Hospitalar – Serviços de Apoio Diagnóstico Terapêutico – SADT”, **apenas duas das sete metas quantitativas foram atingidas**. No que compete às metas qualitativas, houve **cumprimento de seis das doze metas** que compõem o item “d. Componente da Atenção

Hospitalar”; com relação ao item “e. Componente da Atenção Hospitalar – metas qualitativas U.T.I”, foram cumpridas integralmente **três das sete metas**.

As justificativas fornecidas pela Organização Social (evento 58.24, p. 15-36) versaram sobre o fato de que alguns serviços sofrerem oscilação por serem de demanda espontânea (internações, consultas de urgência e emergência); de ter havido reforma no Centro Cirúrgico, o que o fez operar com capacidade reduzida; de haver necessidade de repactuação com relação às consultas de urgência e emergência para ortopedia e traumatologia, entre outras questões.(evento 78.30, grifos acrescidos)

A redução de produtividade da entidade - em desacordo com a contrapartida contratada - deveria ensejar reflexos financeiros na execução do contrato de gestão, o que não se verificou no caso em tela. Pelo contrário, o relatório da instrução evidenciou o aumento dos valores repassados à OS, *in verbis*:

Nesse sentido, observamos que o total de despesas contabilizadas no exercício de 2023, R\$ 142.455.031,422 , ultrapassou em R\$ 4.460.283,46 o valor inicialmente proposto para 12 meses pela cláusula sétima do Contrato de Gestão, de R\$ 137.994.747,96 (evento 1.53, p. 11, do TC024089.989.22-2). Observamos, ainda, que essa situação é reincidente, tendo sido apontada quando da análise da prestação de contas do exercício de 2022 (evento 22.6, p. 05-08, do TC-007447.989.23-7).

Em sede de justificativas, a Origem contestou as ocorrências na tentativa de justificar, item a item, razões supostamente alheias à sua vontade que, em tese, explicariam a redução da demanda manifesta (evento 103.2). Todavia, tais argumentos de defesa ignoram o dever de enfrentamento da demanda reprimida em diversas outras dimensões da política pública de saúde. A ausência de equalização dos valores repassados à Organização Social em proporção à efetiva execução das metas pactuadas configura pagamento sem causa e grave afronta aos princípios da economicidade e moralidade administrativa. Tal prática resulta no pagamento por serviços não entregues ou apenas parcialmente cumpridos, caracterizando, na prática, uma transferência indevida de recursos públicos, que beira o enriquecimento ilícito da entidade gestora.

É absolutamente inepta a alegação de inexistência de previsão contratual expressa para redução proporcional dos repasses, já que o poder disciplinar contratual e o dever de autotutela obrigam a Administração Pública a promover adequações por meio de aditivos, caso necessário, garantindo que os repasses reflitam a efetiva execução das metas pactuadas no ajuste. A

manutenção de pagamentos integrais em tal cenário é insustentável e agrava o desequilíbrio da execução contratual, sendo incompatível com o dever de zelo pela boa gestão dos recursos públicos.

São igualmente graves as **falhas na prestação de serviços relacionados aos profissionais de saúde**. Nesse sentido, o relatório constatou a existência de médicos sem residência médica ou título de especialista pela Associação Médica Brasileira – AMB, bem como o exercício irregular da enfermagem devido a profissionais com carteira de identidade profissional vencida (evento 78.3).

Some-se a isso a ocorrência de plantões médicos com mais de 24 horas de duração ou mais, em franca ofensa ao artigo 8ª da Resolução nº 90/2000 do Conselho Regional de Medicina de São Paulo. No exercício do contraditório, as interessadas protocolarmente buscaram minimizar o fato, aduzindo que seriam casos excepcionais.

Ocorre que tal ocorrência não é inédita, eis que a situação em comento já foi objeto de apontamento do TCE/SP por ocasião do Contrato de Gestão nº 281/17, firmado entre a Prefeitura Municipal de Hortolândia e a Associação Paulista de Gestão Pública–APGP e do Contrato de Gestão nº 219/2020, celebrado com a Associação Metropolitana de Gestão–AMG, **ambos para gerenciar o mesmo objeto do Contrato de Gestão em tela**. Aliás, algumas das críticas referentes a plantões médicos com mais de 24 horas sequenciais envolveram os três médicos aqui citados: Nubia Susana Bacco, Leandra Tofano Padovani e Adriano Eurico Chitacumula.

A recorrência das falhas reforça a omissão da administração municipal em regularizar a situação das cargas horárias dos médicos, em prejuízo à saúde dos profissionais e dos pacientes atendidos. Imperioso encampar a argumentação trazida pela zelosa Fiscalização com base em consulta junto ao CREMESP, *in verbis*:

Assunto: Plantão Presencial de 36 horas. Relator: Oswaldo Pires Simonelli - Chefe do Departamento Jurídico – CREMESP
PARECER SUBSCRITO PELO CONSELHEIRO MAURO GOMES ARANHA DE LIMA. Ementa: Plantão presencial de 36 horas. Impossibilidade por Norma do CREMESP. Impossibilidade pela legislação trabalhista. Em apertada síntese, trata-se de consulta formulada pelo Sr. J.S.P., responsável pelo Departamento de Pessoal de um hospital, que indaga a este Conselho a possibilidade dos médicos serem escalados para o cumprimento de um plantão semanal de 36 horas, iniciando às 7h00 de terça-feira, com término às 19h00 de quarta-feira.

Parecer No que se refere ao aspecto ético, a Resolução CREMESP nº 90/2000 determina em seu artigo 8º que: "Artigo 8º - Ficam proibidos plantões superiores a vinte e quatro (24) horas ininterruptas, exceto em caso de plantões à distância". Há também precedentes consultivos deste Conselho que indicam um limite máximo razoável de 12 (doze) horas em plantão presencial para uma boa atuação médica (Consulta nº 49.656/06). Assim, eticamente, o plantão presencial que ultrapasse 12 (doze) horas ininterruptas é desaconselhável e, acima de 24 (vinte e quatro) horas, é proibido pela Resolução deste Conselho. Pela legislação trabalhista, o hospital corre sério risco em caso de fiscalização do Sindicato ou do Ministério do Trabalho, caso não tenha Convenção ou Acordo Coletivo que respalde a jornada de trabalho acima de 10 (dez) horas diárias, limite estabelecido pela CLT, já computadas duas horas extras diárias. (artigos 58 e 59 da CLT). **Ademais, o plantão de 36 (trinta e seis) horas, em caráter presencial e ininterrupto expõe o profissional médico a um desgaste físico e emocional, com prejuízos diretos à sua capacidade de trabalho e, consequentemente, aos pacientes.** Sendo o que tínhamos a informar, esperamos ter dirimido as dúvidas acerca do tema, mantendo-se à disposição para os esclarecimentos que eventualmente se façam necessárias. É o parecer, s.m.j. São Paulo, 03 de março de 2012. Oswaldo Pires Simonelli, OAB/SP nº 165.381, Chefe do Departamento Jurídico – CREMESP. APROVADO NA REUNIÃO DA CÂMARA DE CONSULTAS, REALIZADA EM 04.05.2012. HOMOLOGADO NA 4.481ª REUNIÃO PLENÁRIA, REALIZADA EM 08.05.2012. (evento 78.30, grifos acrescidos, fls. 10/11)

Noutra esfera, tem-se a **ausência de comprovação do valor unitário de cada plantão** no contrato para prestação de serviços médicos com a empresa Essencial Saúde, Educação, Excelência em Cidadania e Políticas Públicas. Tal fato é especialmente preocupante considerando que, após a realização dos serviços, as notas fiscais apresentadas **indicam valores maiores do que o da proposta oferecida à OS pela Prefeitura** (evento 78.30, fls. 21/22).

Sobre o assunto, a entidade contratada reconheceu que houve uma *"falha na interpretação do plano operativo por parte dos envolvidos, principalmente para a prestação dos serviços de plantões médicos"* (evento 107.1, fls. 25/26). Não obstante, a falta de transparência no contrato sobre os valores acordados evidencia a frouxidão do ajuste, que tem sido alvo de glosas relativas a sobrepreço nos valores dos plantões. Rememore-se, nesse sentido, a anotação da Fiscalização no processo principal do contrato de gestão (evento 26.8 do TC-24089.989.22-2):

"Indubitavelmente, os gastos com plantões médicos compreendem uma fatia expressiva do orçamento pertinente a serviços na área da saúde. Nesse sentido, a Municipalidade de Hortolândia apresentou estudo defendendo que, caso a contratação de médicos fosse direta, seriam necessários 230 médicos, ao custo de R\$ 24.545,76 cada, entre salários e encargos, o que perfaria um total de R\$ 5.645.524,80 mensais

(arquivo 02, item ii, p. 02-07). Observamos que a O.S. vencedora estimou, em sua proposta financeira, a importância de R\$ 4.727.896,18 mensais (o que perfaz um total anual de R\$ 56.734.754,16 – evento 01, arquivo 6.13), correspondentes a cerca de 41% do valor global do Contrato de Gestão nº 627/2022 (R\$ 137.994.747,96). Todavia, cumpre informar que os valores dos plantões para todas as especialidades médicas ficaram acima do proposto pela Municipalidade de Hortolândia no Anexo X do Edital da Chamada Pública (arquivo 03, p. 16-17)

[...] Com base no quadro supra, observa-se que a diferença de preços entre o proposto pela Prefeitura e pela O.S. chega a R\$ 510,00 por plantão (cerca de 40,5%), como é o caso dos plantões para Clínica Médica – enfermária (R\$ 1.260,00 e R\$ 1.770,72) e pediatria – enfermária (R\$ 1.260,00 e R\$ 1.770,72). Depreende-se ainda que a diferença total entre o proposto pelo Município e pela Organização Social é de R\$ 320.626,18 ao mês, o que perfaz um total de R\$ 3.847.514,16 em 12 meses, em prejuízo aos cofres públicos"

Por fim, é **elevado o risco de prejuízos decorrentes de processos trabalhistas** contra a OS. Conforme o relatório juntado, o total de possíveis indenizações (divulgadas) alcança quase **R\$ 2 milhões**. O risco iminente de processos trabalhistas, decorrente do descumprimento de normas laborais por parte da Organização Social contratada, não apenas configura indício de flagrante irregularidade na gestão de recursos humanos, mas também expõe o contrato de gestão a potenciais prejuízos financeiros. Tais passivos, ao serem arcados pela entidade gestora, comprometem diretamente a aplicação dos recursos na execução das metas pactuadas, podendo resultar em impactos negativos na qualidade dos serviços de saúde prestados à população. Assim, faz-se imprescindível a adoção de medidas que assegurem o cumprimento integral das normas trabalhistas, sob pena de se agravar a fragilidade do contrato e a eficiência do atendimento à saúde pública, objetivo maior do ajuste em questão.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas se manifesta pela irregularidade da prestação de contas de 2023 do contrato de gestão em apreço, sem prejuízo da imposição de multa aos responsáveis.

São Paulo, 27 de janeiro de 2025.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-S5U0-07K5-5UBW-3S4A