

PROCESSO: 00020342.989.22-5

CONVENIENTE: ■ HOSPITAL GERAL DR JOSE PANGELLA DE VILA PENTEADO - SECRETARIA DA SAUDE (CNPJ 46.374.500/0113-90)

CONVENIADO(A): ■ SANTA CASA DE MISERICORDIA DE CHAVANTES (CNPJ 73.027.690/0001-46)
■ **ADVOGADO:** MONICA LIBERATTI BARBOSA (OAB/SP 191.573)

INTERESSADO(A): ■ JEANCARLO GORINCHTEYN (CPF ***.746.368-**)
■ MAGALI VICENTE PROENCA (CPF ***.589.888-**)
■ RENATA DENISE ROSA DO NASCIMENTO (CPF ***.609.638-**)
■ ANIS GHATTAS MITRI FILHO (CPF ***.693.348-**)

ASSUNTO: Convênio nº 00144/2022 - Processo nº SES-PRC-2021/49246. Objeto: Gerenciamento do serviço de urgência e emergência adulto do Hospital Geral ?Dr. José Pangella? de Vila Penteado. [Origem PROT15436]

EXERCÍCIO: 2022

INSTRUÇÃO POR: DF-10

PROCESSO(S) DEPENDENTES(S): 00018354.989.23-8, 00006772.989.24-0, 00008111.989.24-0, 00015486.989.24-7, 00015637.989.24-5, 00016760.989.24-4

PROCESSO: 00006772.989.24-0

CONVENIENTE: ■ HOSPITAL GERAL DR JOSE PANGELLA DE VILA PENTEADO - SECRETARIA DA SAUDE (CNPJ 46.374.500/0113-90)

CONVENIADO(A): ■ SANTA CASA DE MISERICORDIA DE CHAVANTES (CNPJ 73.027.690/0001-46)
■ **ADVOGADO:** MONICA LIBERATTI BARBOSA (OAB/SP 191.573)

INTERESSADO(A): ■ JEANCARLO GORINCHTEYN (CPF ***.746.368-**)
■ **ADVOGADO:** LUIZ AFFONSO QUINHONEIRO (OAB/SP 414.010)
■ MAGALI VICENTE PROENCA (CPF ***.589.888-**)
■ RENATA DENISE ROSA DO NASCIMENTO (CPF ***.609.638-**)
■ ANIS GHATTAS MITRI FILHO (CPF ***.693.348-**)
■ ELEUSES VIEIRA DE PAIVA (CPF ***.542.676-**)
■ DOMINGOS NASTARI NETTO (CPF ***.243.378-**)

ASSUNTO: 2º (segundo) Termo Aditivo ao Convênio. Convênio nº 144/2022. Processo nº 024.00145344/2023-64. Objeto: Alteração no plano de trabalho para a ampliação da especialidade de ortopedia e inclusão da especialidade de anestesiologia, no Serviço de Urgência e Emergência do Hospital Geral ?Dr. José Pangella? de Vila Penteado. Obs: Origem Prot 24064.

EXERCÍCIO: 2023

INSTRUÇÃO POR: DF-10

PROCESSO PRINCIPAL: 00020342.989.22-5

PROCESSO:	00008111.989.24-0
CONVENENTE:	■ HOSPITAL GERAL DR JOSE PANGELLA DE VILA PENTEADO - SECRETARIA DA SAUDE (CNPJ 46.374.500/0113-90)
CONVENIADO(A):	■ SANTA CASA DE MISERICORDIA DE CHAVANTES (CNPJ 73.027.690/0001-46) ■ ADVOGADO: MONICA LIBERATTI BARBOSA (OAB/SP 191.573)
INTERESSADO(A):	■ JEANCARLO GORINCHTEYN (CPF ***.746.368-**) ■ ADVOGADO: LUIZ AFFONSO QUINHONEIRO (OAB/SP 414.010) ■ MAGALI VICENTE PROENCA (CPF ***.589.888-**) ■ RENATA DENISE ROSA DO NASCIMENTO (CPF ***.609.638-**) ■ ANIS GHATTAS MITRI FILHO (CPF ***.693.348-**) ■ ALDEMIR HUMBERTO SOARES (CPF ***.838.189-**) ■ ELEUSES VIEIRA DE PAIVA (CPF ***.542.676-**) ■ DOMINGOS NASTARI NETTO (CPF ***.243.378-**)
ASSUNTO:	1º Termo Aditivo ao convênio nº 144/2022 Processo nº: SES-PRC-2021/49246 Finalidade: Prorrogação do prazo contratual 12 meses. [OrigemProt24329]
EXERCÍCIO:	2023
INSTRUÇÃO POR:	DF-10
PROCESSO PRINCIPAL:	00020342.989.22-5

Em exame **Convênio n.º 144/2022** (TC-020342.989.22-5), firmado entre as partes acima identificadas, com vistas ao gerenciamento do serviço de urgência e emergência adulto do Hospital Geral “Dr. José Pangella” de Vila Penteado, bem como os **Termos de Aditamento nº 01** (TC-008111.989.24-0 - prorrogação da vigência do Convênio, de 01/07/2023 até 30/06/2024 e repasse de 12 parcelas no valor de R\$ 1.076.850,08, sem alteração do objeto do convênio, nos termos do novo plano de trabalho) e **n.º 02** (TC-006772.989.24-0 – ampliação de especialidade de ortopedia e inclusão da especialidade de anestesiologia no Serviço de Urgência e Emergência do Hospital Geral “Dr. José Pangella” de Vila Penteado, sem alteração do objeto do convênio com transferência de recursos financeiros no valor mensal estimado de R\$ 469.700,00, perfazendo o montante de R\$ 2.818.200,00).

No tocante ao Convênio, a diligente Fiscalização, na conclusão de seu relatório, destacou as seguintes irregularidades (TC-020342.989.22-5 - evento 28.8):

- a) Não atribuídas metas físicas mínimas de cumprimento da avença para as especialidades clínica médica, cirurgia geral e ortopedia;*
- b) Arroladas despesas indiretas sem a demonstração da proporcionalidade em relação aos custos indiretos totais da Conveniada.*

Já em relação ao 1º Termo de Aditamento, a Fiscalização pontuou, além do princípio da acessoriedade, as impropriedades abaixo listadas (TC-008111.989.24-0 – evento 33.6):

- a) Arroladas despesas indiretas sem a demonstração da proporcionalidade em relação aos custos indiretos totais da Conveniada;*
- b) Autuação intempestiva do processo no e-Tcesp, em afronta ao disposto no caput do artigo 153 das Instruções nº 01/2020.*

Por sua vez, o 2º Termo de Aditamento se viu maculado pela (TC 006772.989.24-0 – evento 31.5):

a) Diferença de R\$ 117.425,00 mensais com relação ao valor informado no Cronograma de Desembolso e no detalhamento de custos relativo ao 2º Termo Aditivo;

b) Autuação intempestiva do processo no e-Tcesp, em afronta ao disposto no caput do artigo 153 das Instruções nº 01/2020 deste Eg. Tribunal de Contas.

Notificados, os interessados apresentaram documentação e justificativa: que entenderam pertinentes (TC-020342.989.22-5 – eventos 53 e 55; TC-008111.989.24-0 - evento 128, 176, 178 e 199; e TC-006772.989.24-0 - eventos 140, 168 e 189).

Instada a se manifestar, a Assessoria Técnico-Jurídica opinou pela regularidade do convênio e dos termos de aditamento (TC-020342.989.22-5 - evento 103; TC 008111.989.24-0 - evento 222; e TC-006772.989.24-0 - evento 212).

Chamada aos autos, Procuradoria da Fazenda do Estado, igualmente pugnou pela regularidade da matéria (TC-020342.989.22-5 - evento 105; TC-008111.989.24-0 - eventos 205 e 225; TC-006772.989.24-0 - eventos 195 e 215).

Nesse contexto, vêm os autos ao MPC.

É o relatório.

No que tange ao **Convênio**, com o devido respeito às considerações da d. ATJ, ao ver do MPC, não merece ser afastado o desacerto que cerca a falta de atribuição de metas físicas mínimas de cumprimento da avença para as especialidades de clínica médica, cirurgia geral e ortopedia. Em que pese conste das justificativas para a celebração do ajuste o histórico quantitativo de atendimentos (TC-020342.989.22-5 - evento 1.3), fato é que não consta do Plano de Trabalho apresentado para a celebração do Convênio quais metas quantitativas deveriam ser cumpridas pela Conveniada. Ao contrário, as informações trazidas pela Administração, no sentido de que *“a demanda de atendimentos realizadas é espontânea, e sua capacidade de excelência não pode ser vinculada apenas à quantidade/mês de pessoas atendidas de pessoas atendidas, deve se considerar outras metas como tempo estimado para atendimento de risco classificados como urgência/emergência, tempo de espera para reavaliação de resultados de exames, tempo máximo de permanência no Pronto Socorro”* (TC-020342.989.22-5 - evento 53.1, fl. 1), apenas ratificam a conclusão da Fiscalização de que não foram adequadamente estabelecidas as metas quantitativas a serem observadas na execução dos serviços.

Nessa esteira, cabe consignar que a definição de metas quantitativas e qualitativas não se trata de uma discricionariedade do Administrador, mas de uma necessidade, visto que constitui peça fundamental para o alcance do resultado pretendido, que legitimará as condutas dos interessados e permitirá a realização de controle pelo Órgão Conveniente. Isso porque, a ausência de fixação de metas quantitativas e/ou qualitativas, além de prejudicar a avaliação inicial do ajuste, pode provocar impactos negativos durante toda a execução do convênio, na medida em que

reduz a efetividade dos controles realizados de forma concomitante e posterior. Desse modo, é imprescindível que o Plano de Trabalho contenha não só a descrição pormenorizada do objeto e a individualização dos custos, como também a estipulação de metas e de indicadores de desempenho qualitativos e quantitativos. Nesse sentido,

“EMENTA: CONVÊNIO. TERCEIRO SETOR. IRREGULARIDADE. Serviços médico-hospitalares e ambulatoriais. Ausência de caracterização da situação de emergência ou calamidade para formalização do ajuste por 180 (cento e oitenta dias). Intermediação da entidade para contratação. Falta de transparência no objeto e metas a serem atingidas. Artigo 116, §1º, incisos II, IV, e V, da Lei Federal 8666/93. Irregularidade.

[...] Não obstante as defesas apresentadas pelas partes, é de fundamental importância que o Poder Público avalie e efetivamente demonstre as vantagens econômicas da delegação das atividades àquelas entidades, de forma que os ajustes sejam precisos quanto ao objeto e às metas a serem atingidas, viabilizando o acompanhamento e a avaliação pelo órgão competente e pela sociedade. É o que dispõe a Lei de regência (Lei Federal 9637/98), bem como os incisos II, IV, e V do §1º do artigo 116 da Lei Federal 8666/93.

Somente desta forma que a avaliação do resultado poderá ser feita quando da análise da execução do Convênio, que terá por base o comparativo entre as metas previstas no plano de trabalho e aquelas ao final alcançadas.” (TC-023137.989.22-4, Rel. Conselheiro Antonio Roque Citadini, Primeira Câmara, sessão de 03/12/2024).

Em acréscimo, cita-se, ilustrativamente, excertos do manual "Terceiro Setor", elaborado e disponibilizado a todos os jurisdicionados por esta E. Corte de Contas¹:

5.3 Situações fáticas que impedem os repasses ao Terceiro Setor

Ainda que Ação Governamental tenha superado a fase decisória e a de planejamento, merecem ser observadas as situações impeditivas de repasses ao Terceiro Setor, exemplificativamente relacionadas abaixo: [...]

5. Plano de trabalho pouco detalhado;

6. Não oposição de metas de execução; [...]

Todavia, independentemente da forma legal de fazer chegar os recursos às entidades qualificadas, **é o efetivo planejamento do repasse e a elaboração de um competente plano de trabalho que vão determinar o sucesso da parceria** Poder Público versus Entidades sem fins lucrativos na realização de atividades que, em princípio, deveriam ser realizadas apenas pelo primeiro.

A ausência de um plano de trabalho ou sua deficiência tem ocasionado reiteradas reprovações nos julgamentos efetuados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nos exames dos ajustes celebrados pelo Poder Público com o Terceiro Setor. [...]

Na fase de planejamento do repasse, que deve necessariamente anteceder a celebração do ajuste (Convênio, Contrato de Gestão, Termo de Parceria, Termo de Colaboração ou de Fomento) e, mesmo antes da elaboração da lei que aprova o repasse (Auxílio, Subvenção ou Contribuição), o Poder Público deve avaliar e efetivamente demonstrar, por meio de relatório circunstanciado no processo próprio, **as vantagens econômicas da delegação das atividades às entidades.** A Administração deve comparar os custos e demais recursos que estão sendo previstos para desenvolver a atividade a ser delegada, com aqueles que utilizariam se as mesmas atividades fossem realizadas diretamente, por sua própria estrutura [...]

Os ajustes legalmente autorizados, se firmados, necessitam ser precisos quanto ao seu objeto, bem como **fiéis ao estabelecimento claro das metas a serem atingidas** e ainda, à existência de fato e sustentabilidade do ente parceiro, **fatores estes que permitirão acompanhamento e avaliação dos órgãos públicos e da sociedade sobre:**

- A efetiva **confiabilidade na prestação dos serviços;**
- O **atingimento dos indicadores** para aferição do cumprimento dos programas aprovados nas peças de planejamento do governo;
- A **otimização dos recursos;**
- A **excelência dos serviços prestados;** e
- A **segurança para elaboração de pareceres conclusivos sobre a aplicação dos recursos repassados.** [...]

A partir do justificado reconhecimento de que o objeto do convênio é de interesse e/ou responsabilidade do Poder Público, sua celebração depende de prévia aprovação governamental **de competente plano de trabalho** proposto pela organização interessada o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: [...]

c) **Descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente;** [...] (grifo nosso)

Em reforço,

“2.5 De início, destaco a ausência de demonstração da vantagem econômica do ajuste, bem como a falta de previsão de indicadores das metas qualitativas, impossibilitando a aferição do atingimento do resultado almejado, ocorrências estas que denotam grave falha no planejamento da parceria.

Tenho defendido a importância da análise dos convênios, dos contratos de gestão e de outros instrumentos de parceria firmados entre o poder público e o primeiro e o terceiro setores voltadas para a identificação da existência de planejamento, mediante definição de critérios e parâmetros objetivos norteadores da execução do pacto.

Neste sentido, o plano de trabalho deve contemplar, além de minuciosa descrição do objeto, das atividades, dos serviços, dos insumos, da mão-de-obra, dos materiais, dos equipamentos e das instalações, também, a definição de metas quantitativas e qualitativas, de indicadores de eficiência e de produtividade, bem como os custos envolvidos na consecução dos objetivos fixados.

Uma vez definidas as premissas quantitativas, qualitativas e financeiras, é estimada a vantagem econômica da parceria, possibilitando a posterior demonstração de seu alcance (ou não), quando da prestação de contas.

É importante destacar que a definição das aludidas premissas deve ser fundamentada e embasada em estudos técnicos, observados os dados históricos, com nível de detalhamento adequado e padrão de qualidade satisfatório, considerando os objetivos a serem alcançados. Sublinho que, na ausência de fatores determinantes para aferição da vantagem econômica, resta prejudicada a análise, haja vista a inexistência de parâmetros a permitir o cotejo entre o cenário almejado e os resultados atingidos, e ainda, a verificação da eficiência, da efetividade e da eficácia na aplicação dos recursos.

A elaboração de um bom planejamento possibilita o acompanhamento concomitante da execução da avença, proporcionando correções de desvios e eventuais adequações, de forma tempestiva, assegurando o alcance dos objetivos e evitando possíveis prejuízos. Favorece, além disso, o aprimoramento para as futuras parcerias, possibilitando a maior e melhor prestação de serviços de saúde à população, de forma programada, com qualidade e menores custos, em prol do interesse público.

Como bem registrado pela Fiscalização, no caso concreto, não houve a demonstração de que o contrato de gestão representa vantagem econômica para a Administração em detrimento da realização direta do seu objeto.

(...)

Frise-se que, a despeito do ajuste prever a avaliação por indicadores de qualidade a ser realizada trimestralmente pela Comissão de Execução e Fiscalização do Contrato, restaram ausentes no Plano de Trabalho informações acerca de quais indicadores de qualidade seriam utilizados, a forma de mensuração da meta de qualidade e o desempenho dos serviços realizados, assim como a unidade de medida do indicador e a definição dos parâmetros para avaliação da meta a ser atingida, obstaculizando a aferição dos resultados, em afronta ao disposto no inciso II do artigo 8º do Decreto Municipal nº 5.430/15.

Em que pesem os argumentos apresentados pela defesa, a observância ao princípio da universalidade e o atendimento por demanda não constituem óbices para a definição de indicadores e parâmetros para mensuração da qualidade dos serviços prestados; ao contrário, corroboram o atendimento integral e satisfatório das necessidades de saúde existentes.” (TC-001313.989.21-2 e outros, Rel. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, Primeira Câmara, sessão de 02/08/2022 – grifos e destaques do MPC).

Dito isto, tem-se que a apresentação de plano de trabalho incompleto, sem a estipulação de metas e de indicadores de desempenho quantitativos, é causa suficiente para a irregularidade do ajuste.

Do mesmo modo, não há como afastar a falha relativa à ausência de demonstração da proporcionalidade dos custos indiretos incluídos no rateio administrativo com as despesas totais da Conveniada, apontamento que macula não só o **Convênio**, como também o **1º Termo de Aditamento**, em especial porque não restou demonstrado nos autos a correlação do valor fixado (R\$ 30.000,00/mês) com a execução do Convênio em comento. Nesse sentido, inclusive, destaca a d. ATJ que, *“embora a Santa Casa tenha apresentado seus custos indiretos totais, não vislumbro a comprovação da proporcionalidade do valor imputado para o Hospital Geral “Dr. José*

Pangella” de Vila Penteado. Isso porque não consta nos autos o critério de divisibilidade com indicação das outras unidades integrantes do rateio” (TC-020342.989.22-5 - evento 103.1, fl. 05).

Aqui, oportuno registrar que tal falha vem sendo objeto de apontamento em diversos ajustes firmados pela Organização Social em questão com a Administração Pública (Municipal e Estadual), tendo, inclusive, sido repudiada por ocasião do julgamento do Contrato de Gestão nº 001/2020, firmado com a Prefeitura de Taquarivaí (TC-022268.989.23-3), cujo trecho de interesse pede-se vênica para transcrever:

“A saber, na seara das despesas, os autos revelam a existência de: [...] Despesas assemelhadas à taxa de administração equivalentes a R\$ 100.600,00, ao arrepio da Súmula nº 41 desta E. Corte. Segundo consta, o valor de rateio atribuído ao Contrato de Gestão nº 01/2020 de Taquarivaí permanece o mesmo ainda que o total das despesas do Centro de Serviços Integrados a serem rateadas varie a cada mês. Ademais, a OS não teria apresentado ao órgão contratante todos os documentos necessários à análise da despesa no que diz respeito ao valor destinado ao rateio administrativo. Nesse sentido, é necessário, de fato, que seja possível verificar a compatibilidade entre o total recebido a título de rateio de cada ajuste formalizado pela OS e suas despesas a serem rateadas, o que não foi demonstrado no presente caso. E, na medida em que não há suporte documental para a transferência de tais quantias, conclui-se se tratar de verdadeira remuneração à entidade, o que é incabível nas parcerias.” (Rel. Conselheiro Substituto-Auditor Valdenir Antonio Polizeli, sentença proferida em 25/06/2024, DOE-TCESP de 27/06/2024) (destaques no original, grifos do MPC).

No mais, importa rememorar que, embora o rateio das despesas administrativas e/ou dos custos indiretos atrelados à consecução do objeto nos ajustes com o terceiro setor seja sistemática aceita por este Tribunal de Contas, para que seja possível a verificação da regularidade e legitimidade dos dispêndios sob essa rubrica é imprescindível que se evidencie e comprove a correlação e a proporcionalidade dos desembolsos ao objeto ajustado. Assim, a carência de comprovação da proporção das despesas indiretas pertencentes ao ajuste, bem como a sua estipulação em valor fixo mensal, induz à ilegalidade do dispêndio, por violação à Súmula nº 41 do TCEP, que veda a cobrança de taxa de administração, de natureza remuneratória/contraprestacional, pois tal prática desnatura a conjugação de esforço e o vínculo de mútua cooperação que deve existir nos repasses ao terceiro setor, configurando ganho econômico incompatível com o instrumento jurídico eleito.

Nesse contexto, opina o MPC pela irregularidade do Convênio e do 1º Termo de Aditamento.

Em relação ao **2º Termo de Aditamento**, observa-se que, segundo informações trazidas pela Santa Casa, embora a vigência restante do ajuste fosse de seis meses, o valor do aditivo considerou o aumento de médicos para o período de oito meses, “para regularizar os serviços prestados pela entidade desde o mês de outubro de 2023” (Aditivo firmado em 28/12/2023), o que justificaria a diferença de R\$ 117.425,00 mensais apurada pela Fiscalização (R\$ 352.275,00) em relação ao valor informado no cronograma de desembolso (R\$ 469.700,00).

Nessa esteira, em que pese tenha restado esclarecida a diferença apontada pela Fiscalização e o valor pactuado, de fato, se destine à cobertura dos serviços acrescidos pelo período de oito meses, cabe censura à celebração de aditivo para fins de cobertura retroativa de custos, a indicar que foram realizadas despesas sem cobertura contratual, desacerto que concorre para a irregularidade da matéria.

Ademais, registre-se que o julgamento de irregularidade do Convênio também ensejará a irregularidade dos Aditamentos que lhe sucederam, dado que estão intrinsecamente conexos em face do princípio da acessoriedade, o qual é contundente ao estabelecer que o acessório segue a sorte do principal. Sendo assim, qualquer ajuste posterior decorrente do Convênio, que vise ratificar, modificar metas e valores do ajuste e/ou prorrogar a avença proclamada irregular, estará contaminado pela ilicitude inicial. Nesse sentido,

“Em que pese o Parecer favorável da PFE, o julgamento dos aditamentos anteriores, considerados irregulares por esta Corte de Contas, torna insuscetível a concessão de juízo de validade aos termos posteriores com reflexos financeiros que o sucederam, diante do grau de dependência existente entre eles. Oportuno agregar a este contexto que pouco importa o momento do julgamento dos ajustes anteriores (se antes ou depois da celebração dos aditamentos em exame). Isto porque, como é cediço, as decisões desta Casa declaram – e não constituem – a irregularidade verificada. Ressalte-se, ainda, que o aditamento ora em análise, replicou a falha condenada no julgamento dos termos anteriores, relativa à ausência de detalhamento dos custos envolvidos, descumprindo recomendação exarada na decisão relativa aos autos principais. Ante o exposto, encurto razões e voto pela irregularidade do aditamento em exame, acionando-se os incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.” (TC-001057.989.24-6, Rel. Conselheiro Robson Marinho, Segunda Câmara, Sessão de 27/08/2024).

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, na qualidade de fiscal da lei, com fundamento no art. 69, II, do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas, pugna pela **irregularidade** do Convênio e dos Termos de Aditamento em exame.

É o parecer.

São Paulo, 11 de fevereiro de 2025.

RENATA CONSTANTE CESTARI
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/59/11

1 Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20do%20Terceiro%20Setor%20-%202022.pdf>

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA CONSTANTE CESTARI. 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-T7SN-7KIA-7UAI-4KCX