

PROCESSO:	00021388.989.22-0
CONVENENTE:	▪ COORDENADORIA DE GESTAO ORCAMENTARIA E FINANCEIRA - CGOF - SECRETARIA DA SAUDE (CNPJ 46.374.500/0251-89)
CONVENIADO(A):	▪ SOCIEDADE CAMPINEIRA DE EDUCACAO E INSTRUCAO (CNPJ 46.020.301/0002-69) ▪ ADVOGADO: CAROLINA CHIARINI DE CARVALHO (OAB/SP 278.714) / CAROLINE PEREZ VENTURINI (OAB/SP 377.605) / PABLO MANSUR EHLERS (OAB/SP 423.271) / YAN ELIAS (OAB/SP 478.626) / EMANUELLE FRASSON DA SILVA (OAB/SP 480.843)
ASSUNTO:	Convênio nº1123/2022. Objeto Custeio de Folha de pagamentos, Material de consumo e de Prestação de serviço, referente ao Programa Mais Santas Casas, para qualificar a entidade para o cumprimento das metas de prestação de serviços de natureza complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS), de média e alta complexidade, com qualidade e resolutividade, e que atendam às necessidades e demandas da população, na região do Departamento Regional de Saúde DRS VII - CAMPINAS - Vigência 30/06/2024 - Valor: R\$ 70.411.180,32 - Processo nº: SES-PRC-2022-00136.
EXERCÍCIO:	2022
INSTRUÇÃO POR:	DF-10
PROCESSO(S)	00015532.989.23-3,
DEPENDENTES(S):	00001359.989.25-8 00018333.989.24-2,

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Em exame os autos do Convênio nº: 1123/2022, celebrado entre Secretaria de Estado da Saúde e a Sociedade Campineira de Educação e

Instrução, com objetivo de “*transferência de recursos financeiros da Secretaria à Conveniada, para custeio de folha de pagamento, material de consumo e de prestação de serviço, referente ao Programa Mais Santas Casas, para qualificar a entidade para o cumprimento das metas de prestação de serviços de natureza complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS), de média e alta complexidade*”, no valor de **R\$ 70.411.180,32**.

A Fiscalização, a cargo da DF-10, relatou irregularidades na matéria, compiladas em relatórios aos eventos 20.3 e 78.1, contra as quais a entidade conveniada (eventos 50, 52 e 106) e a Secretaria conveniente (evento 54) apresentaram justificativas e documentos que entenderam pertinentes.

Instada a se manifestar, a DIPE-ECO opinou pela regularidade do convênio (evento 139), tal qual a Procuradoria da Fazenda Estadual (evento 113).

Eis o contexto que vêm os autos ao MPC para atuação como *custos legis*.

É o breve relatório.

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, verifica-se a existência de impropriedades que devem ser objeto de atenção e correção por parte da Origem. Destaca-se, principalmente, a **ausência da composição dos custos dos serviços prestados com a especificação das unidades e quantitativos utilizados**. Por duas oportunidades a Fiscalização avaliou os documentos apresentados (eventos 20.3 e 78.1) e concluiu pela ausência de detalhamento necessário dos valores repassados e, somente após duas outras notificações das interessadas, a entidade conveniada apresentou a planilha completa com os custos unitários detalhados ao evento 106.2.

Cumpre ressaltar que a apresentação tempestiva e completa da composição dos custos deve constituir praxe administrativa elementar, pois representa requisito indispensável à adequada gestão dos recursos públicos e ao controle de legalidade, economicidade e eficiência da execução pactuada. Trata-se de informação básica e obrigatória tanto para o controle prévio e concomitante da execução, quanto para o exame posterior realizado pelo controle externo.

O fato de a documentação essencial ter sido apresentada apenas ao final da instrução processual - e somente após sucessivas requisições da Fiscalização - acende um alerta relevante sobre a fragilidade dos controles

internos e da governança administrativa envolvidos. Essa conduta compromete a transparência e a rastreabilidade dos dispêndios públicos, além de dificultar a aferição da correspondência entre o valor contratado, o efetivamente pago e o resultado entregue.

Igualmente preocupante é o comportamento da Secretaria Estadual, que, mesmo notificada, não apresentou as planilhas de custos detalhadas. Tal omissão suscita dúvida quanto à efetividade do controle exercido sobre a execução do convênio, pois, sem a estrutura analítica de custos e quantitativos das metas atingidas, não há como conferir o valor dos serviços prestados em cotejo com o planejamento original. Essa lacuna compromete o dever de acompanhamento e supervisão imposto à Administração concedente, cuja atuação deve ser contínua e documentada, em observância aos princípios da transparência, da eficiência e do controle interno eficaz (artigos 70 e 74 da Constituição Federal, art. 75, III da Lei 4320/1964 e artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

O *Parquet* de Contas tem defendido como pressuposto para atuação do controle externo a exposição detalhada da composição dos custos unitários que fundamentam os montantes pactuados originariamente. Em outras palavras, geralmente se sabe quanto se pretende gastar com determinado grupo de insumos, mas não se conhece quais itens compõem esse gasto, em que quantidades e com que valores unitários, o que dificulta o acompanhamento técnico e a verificação da razoabilidade dos custos contratados.

Além disso, não se pode relevar quando o detalhamento dos valores unitários não é disponibilizado proativamente pelas entidades. Depõe contra a matéria em apreço o fato de a Fiscalização ter tido a necessidade de solicitar insistente e especificamente algum item, no bojo do processo administrativo perante o Tribunal de Contas, a fim de verificar a validade dos preços, numa espécie de transparência passiva^[1].

Com o desejado detalhamento ativo das despesas, há consideravelmente mais transparência, eficiência na alocação de recursos e combate a irregularidades. Quando os custos unitários são divulgados regularmente e de forma ampla, a sociedade, os órgãos de controle e demais interessados conseguem acompanhar a execução orçamentária mais detida e contemporaneamente. Isso reduz a opacidade da gestão pública e fortalece o controle social. Já no detalhamento passivo, como costumeiramente ocorre, o acesso à informação depende de solicitações formais, o que pode atrasar a fiscalização (que só consegue atuar *a posteriori*) e dificultar a identificação de problemas estruturais na gestão dos recursos públicos.

De igual modo, a definição do valor dos contratos e das metas de atendimento costuma basear-se em médias históricas ou valores de referência pouco fundamentados. Com isso, perpetua-se um ciclo vicioso de estimativas frágeis, que se retroalimentam sem qualquer aferição real do custo da política pública contratada.

A experiência dos processos dos repasses no âmbito do TCESP tem demonstrado que o Estado, de modo geral, não sabe quanto custa o serviço que está contratando, tampouco dispõe de instrumentos próprios para conferir os valores cobrados pelas entidades contratadas. As administrações públicas, em muitos casos, não sabem o que exigir, o que conferir, nem como avaliar os dados recebidos. Isso resulta numa situação de extrema vulnerabilidade institucional, na qual o poder público transfere a execução de serviços essenciais a terceiros sem conhecimento suficiente para controlar, negociar ou fiscalizar os termos pactuados.

Diga-se que a Corte Paulista de Contas tem fortemente rechaçado orçamentos generalistas tal como se sucede com o ora analisado, sempre em prol da transparência, a saber:

“No entanto, não consta dos autos o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, contrariando o artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei de Licitações.

[...] A falta de orçamento detalhado, que pudesse atestar a economicidade do ajuste, configura irregularidade suficiente para, no caso concreto, condenar a matéria em julgamento” (TC-5573.989.18-3, Cons. Dimas Ramalho, decisão de 17/09/18, transitada em julgado em 29/10/20, grifos acrescidos)

Em suma, a ausência reiterada desses elementos demonstra fragilidade na cultura de controle e planejamento, comprometendo a confiabilidade dos dados apresentados e, por conseguinte, a adequada avaliação do mérito das despesas executadas. Recomenda-se, portanto, que a Origem institua rotina formal de apresentação e validação prévia das planilhas de custos unitários, como condição essencial para a liberação e o acompanhamento dos repasses, de modo a assegurar maior robustez à prestação de contas e efetividade ao controle público.

Para além da falha que deve ser saneada e sem razões para solicitar diligências adicionais em face da instrução já produzida ao longo do processo e sem motivos para divergir do posicionamento exposto pelos órgãos preopinantes, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, com fundamento no art. 3º, inc. I da Lei Complementar Estadual 1.110/2010 e no art. 69, inc. II do Regimento Interno desse Egrégio Tribunal de Contas, à luz das considerações

trazidas no Relatório da Fiscalização, pugna pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

São Paulo, 31 de outubro de 2025.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/58

[1] Esse conceito é emprestado da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011). Segundo a aludida lei, existem duas formas de obrigações que devem ser cumpridas pelos órgãos e entidades jurisdicionados: a transparência passiva, na qual o acesso às informações deve ocorrer mediante pedidos feitos diretamente aos entes; e a transparência ativa, que pressupõe a publicação proativa de todas as informações necessárias independentemente de requerimento.

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: 6-CMY1-A7P8-7FBJ-4WT8