

Processo nº:	TC-014634.989.22-26
Órgão contratante:	Secretaria do Estado da Saúde
Organização Social:	Casa de Saúde Santa Marcelina
Entidade gerenciada:	Hospital Geral de Itaquaquecetuba
Matéria em exame:	Repasses ao Terceiro Setor - Contrato de Gestão - Prestação de Contas
Exercício:	2021
Recurso Estadual:	R\$ 13.658.309,31

RELATÓRIO.

Em exame a prestação de contas de repasse realizado no exercício de 2021 pela Secretaria do Estado da Saúde à Casa de Saúde Santa Marcelina, em virtude do Contrato de Gestão s/nº, datado de 30/11/2021¹, para fins de operacionalização da gestão e execução das atividades e serviços de saúde a serem desenvolvidos no Hospital Geral de Itaquaquecetuba

No curso da instrução dos autos, a diligente Fiscalização registrou as seguintes irregularidades (evento 30.15):

1.1.1- NÃO CUMPRIMENTO DE METAS

• *Descumprimento de metas produtivas nas linhas de atendimento “Consultas Médicas” e “SADT Externo”, com a consequente violação ao quanto pactuado no item II.2.a e no item I.4 do Anexo Técnico I ao Contrato, que trata da descrição dos serviços.*

2.2.1- SALÁRIOS

• *Remunerações acima da média salarial, em inobservância ao quanto pactuado na Cláusula Segunda, item 29, do Contrato de Gestão.*

2.2.2 – *EXCEDIDO O LIMITE DE 70% DE GASTOS COM PESSOAL INDICADO NO CONTRATO DE GESTÃO*
• *Aplicação de 82,83% do valor global das despesas de custeio em gastos com pessoal, violando o limite de 70% estipulado no subitem 28 da cláusula segunda do Contrato de Gestão.*

3.1 - SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DA ENTIDADE

• *A análise das Demonstrações Contábeis da Organização Social revelou um aumento de 4,59% no Passivo a Descoberto da entidade, alcançando o montante de R\$ 31.117.464 em 2021, em inobservância recorrente à recomendação exarada por esta Corte de Contas em sede do TC-005168/026/12, bem como às advertências consignadas nos TC-000172.989.17- 0, TC-014754.989.18-4 e TC-016565.989.20-9.*

4 – OUTRAS VERIFICAÇÕES

• *4.5 – Aplicação de 82,83%, do valor global das despesas de custeio em gastos com pessoal, violando o limite de 70% estipulado no subitem 28 da cláusula segunda do Contrato de Gestão;*

• *4.6 e 4.6.1 – Profissionais receberam remunerações acima da média apresentada em pesquisas salariais;*

• *4.14 – Divergência entre os valores apontados como Despesas com Bens e Materiais Permanentes nos demonstrativos juntados e a soma dos valores constantes da relação de bens patrimoniais adquiridos no período com recursos do Contrato de Gestão encaminhada;*

• *4.19 e 4.20 – Transparência prejudicada em relação à remuneração individualizada dos dirigentes empregados, ocorrendo o descumprimento do Decreto Estadual nº 64.056/18 e da Lei Federal nº 12.527/11.*

5 - ATENDIMENTO ÀS INSTRUÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

¹ No valor de R\$ 10.469.893,86 (rateado no seguinte medida: 25% (R\$ 2.617.473,46) custeado pela Estância Turística de Campos do Jordão, 49% (R\$ 5.130.247,99) custeado pelo município de Taubaté e 26% (R\$ 2.722.172,40) custeado pelo governo do Estado de São Paulo, com vigência de 03/09/2021 a 02/12/2021.

Inobservância recorrente à recomendação exarada por esta E.Corte de Contas em sede do TC-005168/026/12, bem como às advertências consignadas nos TC-000172.989.17-0, TC-014754.989.18-4 e TC-016565.989.20-9.

Oportunizados o contraditório e a ampla defesa, foram apresentadas justificativas e documentos pelos interessados (eventos 55 e 64.1).

A douta Procuradoria da Fazenda do Estado (PFE) manifestou-se pela regularidade da matéria (evento 75.1).

Vêm os autos com vista ao Ministério Público de Contas (MPC) para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.

MÉRITO.

Embora as justificativas apresentadas elidam parte das falhas apontadas na instrução dos autos, remanescem irregularidades que contaminam a presente prestação de contas.

Nesse sentido, merece censura a **superação do limite de gastos com pessoal** estabelecido em contrato, os quais, de acordo com o cálculo efetuado pela Fiscalização representaram 82,83% do total das despesas pagas no exercício.

Isso porque, ao contrário do que defendem os responsáveis, os serviços médicos terceirizados não podem ser excluídos da apuração do limite de 70%² dos dispêndios de custeio, vez que a contabilização dos gastos efetuados com a finalidade de substituição dos médicos celetistas por terceirizados deve ser feita na mesma sistemática da esfera pública (artigo 18, §1º, da LRF³), de modo a não haver burla ao limite firmado no instrumento contratual.

Nessa senda, oportuno trazer aos autos excertos de julgados de matéria análogas a do presente feito que demonstram o entendimento deste Tribunal de Contas acerca do assunto⁴:

“Merece ainda reprimenda a extrapolação de 70% do limite com gastos de pessoal (despendidos 74,1%), vez que conforme ancorado no parágrafo 1º do artigo 18 da Lei de

² TC-008426.989.22-4, evento 1.33, fls. 01/04/05:

CLÁUSULA SEGUNDA
OBRIGACOES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA

28.Limitar suas despesas com o pagamento de remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidos pelos dirigentes e empregados das unidades de saúde a 70% (setenta por cento) do valor global das despesas de custeio das respectivas unidades hospitalares e 80% para as despesas de custeio das demais unidades;

³ Lei Complementar 101/2000, art. 18, §1º. Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

⁴ Veja-se ainda: TC-000442/026/19; TC-016554.989.20-2, TC-016208.989.20-2, TC-011220.989.20-6, dentre outros

Responsabilidade Fiscal “Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal” (grifo nosso).

Assim, insubsistente a pretensão da beneficiária de que despesas efetuadas com empresas para contratação de serviços médicos não estavam submetidas ao limite estipulado na sobredita Lei.” (TCE/SP, 1ª Câmara, TC-015625/026/13, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 31/10/2017) (destaques do MPC-SP)

“No que consiste ao limite de gastos com pessoal, destaca-se decisão proferida pelo Conselheiro Dimas Ramalho, nos autos do TC26280/026/15, sessão da e. Segunda Câmara de 04/02/2020, que julgou regular, com recomendação, a prestação de contas da Associação Congregação de Santa Catarina decorrente de contrato de gestão firmado com a SES, senão vejamos:

“2.2. O limite para despesas de pessoal previsto no Contrato de Gestão vem sendo seguidamente superado, tendo sido constatado nas prestações de contas anteriores (TC016068/026/11, TC018594/02612). Ao analisar a Prestação de Contas do exercício de 2010 (TC016068/026/11), o Relator, Conselheiro Sidney Beraldo, já recomendava às partes interessadas:

“Outra questão que demanda acerto por parte dos responsáveis é a apuração do limite de gastos com pessoal. Contratante e organização social contratada alegaram que os serviços médicos terceirizados não compõem o limite de 70% de gastos com pessoal, estabelecido em contrato. Ora, se a própria entidade alegou que **contrata serviços médicos por pessoa jurídica pela dificuldade de contratar diretamente os profissionais, não há como se desvincular tais despesas do total de gastos com pessoal, para fins de cálculo do limite avençado**. No entanto, a apuração dos gastos com pessoal, inclusos os serviços médicos contratados, resultaram em 75,84% dos gastos, segundo levantado pela Fiscalização à fl. 61, apenas 5,84% acima do traçado, não representando desvirtuamento das diretrizes de gestão previstas em contrato. Assim, advirto os responsáveis para que promovam a adequação do cálculo de limite de pessoal e demais providências gerenciais necessárias, ou mesmo, dos termos contratuais.” (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-008175.989.18-5, Rel. Cons. Subs. Antonio Carlos dos Santos, j. 22/06/2021, trânsito em julgado em 30/07/2021) (destaques do MPC-SP)

Na mesma linha, impende trazer à baila mudança interpretativa adotada pelo Tribunal de Contas da União em sede de embargos de declaração que, revisando entendimento anteriormente manifestado no Acórdão 2.444/2016, expressamente asseverou que:

“[...] a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal.” (TCU, Plenário, Acórdão 1.187/2019, Rel. Min. Bruno Dantas)

Insta destacar que a superação do limite para despesas de pessoal previsto no contrato de gestão não é novidade no âmbito das parceiras firmadas entre as mesmas partes, já tendo sido a impropriedade relevada por este Tribunal de Contas⁵.

⁵ “No que diz respeito aos gastos com serviços médicos integrarem as despesas de pessoal ultrapassando o limite estabelecido no ajuste, depreende-se da leitura devida do item 28 da Cláusula 2ª do contrato de gestão que o percentual fixado no ajuste refere-se apenas às despesas com remuneração de funcionários e dirigentes da Organização Social.

Contudo, há de se considerar que a contratação de serviços médicos por pessoa jurídica decorre da dificuldade de contratar diretamente os profissionais, o que permitiria vincular tais despesas ao total de gastos com pessoal para fins de cálculo do limite avençado.

Ainda que exista discussão acerca da inclusão ou não de tais gastos no grupo de pessoal, entendo que, no caso concreto, a questão possa ser **relevada**, eis que o desvio a maior de 8% em relação ao limite de 70% fixado no ajuste, por si só, não possui gravidade suficiente para



Ademais, em detida análise do Demonstrativo Integral de Receitas e Despesas (DIRD) referente às prestações de contas subsequentes a ora em exame (2022 e 2023), esta Procuradoria de Contas constatou que, novamente, ocorreu a extrapolação do limite de 70% para despesas com pessoal.

Veja-se:

Exercício 2022		
Rubrica	Total Aplicado	Percentual em relação ao total da despesa
Recursos Humanos (5/6)	R\$ 107.590.205,71	67,86%
(+) Serviços Médicos	R\$ 17.911.984,62	11,30%
(=) Total de Gastos com pessoal	R\$ 125.502.190,33	79,16%
Total de despesas	R\$ 159.221.156,63	100%
(-) Bens e Materiais Permanentes	-R\$ 669.236,66	
(=) Total das despesas de custeio	R\$ 158.551.919,97	

TC-019838.989.22.6, evento 22.16

Exercício 2023		
Rubrica	Total Aplicado	Percentual em relação ao total da despesa
Recursos Humanos (5/6)	R\$ 112.943.047,41	66,27%
(+) Serviços Médicos	R\$ 23.673.413,99	13,89%
(=) Total de Gastos com pessoal	R\$ 136.616.461,40	80,15%
Total de despesas	R\$ 170.865.539,83	100%
(-) Bens e Materiais Permanentes	-R\$ 424.887,79	
(=) Total das despesas de custeio	R\$ 170.440.652,04	

TC-021619.989.23-9, evento 44.18

Diante desse cenário, imprescindível uma atuação incisiva deste Tribunal de Contas imponto a reprovação da matéria, com o objetivo de estimular os responsáveis a observarem o limite de gastos com pessoal com a inclusão dos dispêndios realizados com os serviços médicos terceirizados.

comprometer a matéria, não representando desvirtuamento das diretrizes de gestão previstas em contrato.” (TCE/SP, 1ª Câmara, TC-008141.989.18-6, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, j. 29/06/2021, trânsito em julgado em 09/08/2021) (destaque no original)

Contribui para a irregularidade da matéria o expressivo **passivo a descoberto** da entidade, o qual, no exercício em análise, alcançou o montante de R\$ 31.117.464,00, representando um incremento de 4,59% em relação ao exercício anterior.

Conforme levantado pela diligente Fiscalização, essa situação persiste há anos (evento 30.15, fls. 10):

Ano	Passivo a descoberto (R\$)	Variação
2015	-11.208.937	-
2016	-18.189.705	62,28%
2017	-21.283.313	17,01%
2018	-22.629.976	6,33%
2019	-24.288.262	7,33%
2020	-29.753.004	22,50%
2021	-31.117.464	4,59%

Fonte: Evento 60.11, página 10, do TC-011211.989.20-7 e evento 1.18

De um lado, a Secretaria do Estado da Saúde argumenta que tal aspecto não pode ser analisado *“pela simples ótica de insuficiência de repasses por parte do Estado. Afinal, decorrendo de planejamento estratégico e orçamentário, os valores destinados ao Hospital Geral de Itaquaquecetuba foram pactuados pelas partes contratantes”* (evento 54.1, fl. 04).

De outro, a Casa de Saúde Santa Marcelina, embora reconheça o esforço da Secretaria na coordenação dos recursos, sustenta que *“o que se tem é um cenário de déficit decorrente da insuficiência dos repasses, frente a reajustes de dissídio, inflação, majoração de preços de insumos, dentre outros fatores”*.

Conforme se depreende das justificativas ofertadas, os próprios partícipes reconhecem a existência de desequilíbrio entre as receitas e despesas, situação que não apenas compromete a saúde financeira da instituição, mas também coloca em grave risco a continuidade dos serviços prestados à sociedade, evidenciando, assim, a necessidade de medidas corretivas urgentes e eficazes.

Nesse ponto, pela propriedade que tratou da questão, oportuno trazer aos autos manifestação da douta Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ) nos autos que cuidaram da prestação de contas do exercício de 2020 decorrente do contrato de gestão anterior, firmado entre as mesmas partes e com o mesmo objeto (TC-011211.989.20-7, evento 105.1):

“De início, registre que a Coordenadoria de Gestão de Contatos de Serviços de Saúde – CGCSS – silenciou-se sobre o agravamento, em 22,5%, da situação de Passivo a Descoberto da Unidade Gerenciada “Hospital Geral de Itaquaquecetuba” no exercício de 2020 em relação a 2019, como se nenhuma participação tivesse nesse resultado. Acontece que, a nosso ver, a Secretaria de Estado da Saúde, de certo modo, contribuiu com o desequilíbrio econômico-

financeiro na gestão do equipamento público ao não adotar há mais tempo medidas para o efetivo equacionamento da situação deficitária do projeto.

Isso porque, minimamente, assiste razão à OSS de que os recursos repassados à gestão do nosocômio não observaram a elevação natural dos custos operacionais por decorrência dos efeitos inflacionários, vez que, no período de dezembro de 2017 a dezembro de 2020, a inflação foi na ordem de 17,35%1 de acordo com o IPC-FIPE – categoria saúde - ao passo que os repasses sofreram o reajuste de 10,27%.

Mas, o desequilíbrio se revela mais significativo ao considerar que entre dez/2017 a dez/219 a inflação acumulada foi de 13,20%, contudo os repasses apresentaram o aumento de apenas 4,25% nesse período, o que significa que, em 2020, ano inicial da pandemia da COVID-19, o projeto já carregava distorções na sua estruturação econômico-financeira que, sob a perspectiva do gerenciamento de um hospital, com atendimento de pronto socorro do tipo “portas abertas”, não deveriam ter sido desprezadas pela Pasta, visto que essa inação somente agravou a situação.

Assim, ainda que houvesse eventualmente a necessidade de a Organização Social reduzir os custos/despesas operacionais, mantendo-se a qualidade dos serviços ofertados, em nossa visão, a responsabilidade pela situação de Passivo a Descoberto da unidade gerenciada, no caso vertente, é compartilhada às partes, razão pela qual propomos recomendação à Secretaria de Saúde/CGCSS e à OSS Casa de Saúde Santa Marcelina não mais posterguem e busquem uma solução para a equalização econômico-financeira do projeto.” (destaque MPC-SP)

Por oportuno, vale salientar que há tempos esse Tribunal de Contas já expressava preocupação quanto a saúde financeira da parceira em comento, recomendendo, nos idos de 2013, para que se reavaliasse “os recursos orçamentários a serem destinados à OSS, de modo que não haja prejuízo financeiro à conta do contrato de gestão, tampouco à população que daquele nosocômio se socorre”. (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-005168/026/12, Rel. Cons. Robson Marinho, j. 29/10/2013, trânsito em julgado em 20/01/2014) (destaque do MPC-SP)

Destarte, resta caracterizada a **reincidência** da falha, o que por si só, prejudica a regularidade das contas em exame, nos termos do art. 33, §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993⁶.

No mais, oportuna a expedição de recomendação às partes para que envidem esforços de modo a sanar as ocorrências reportadas pela zelosa Fiscalização, alertando-as de que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar na reprovação das contas, conforme art. 33, §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da mesma lei⁷.

⁶ LCE 709/1993, art. 33, §1º. O Tribunal de Contas poderá julgar irregulares as contas, no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feitas em processo de tomada ou prestação de contas.

⁷ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

§1º. Ficará sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.



Por fim, vale contextualizar os processos relacionados e suas situações atuais:

Processo	Tipo	Posição Fiscalização	Parecer MPC	Situação atual
008426.989.22-4	Convocação Pública e Contrato de Gestão	Sem apontamentos (ev.23.3)	Regularidade (ev.31.1)	Regularidade (ev.42.3)
009565.989.22-5	Termo de Aditamento 01/2021	Com apontamentos (ev.12.4)	Regularidade (ev.61.1)	Regularidade (ev.70.3)
021113.989.22-2	Termo de Aditamento 02/2022	Sem apontamentos (ev.10.4)	Regularidade (ev.22.1)	Regularidade (ev.42.3)
01441.989.23-3	Termo de Aditamento 03/2022	Sem apontamentos (ev.13.2)	Regularidade (ev.21.1)	Regularidade (ev.37.3)
001573.989.23-3	Termo de Aditamento 01/2023	Com apontamentos (ev.15.4)	Regularidade (ev.57.1)	Regularidade (ev.73.3)
001224.989.24-4	Termo de Aditamento 01/2024	Sem apontamentos (ev.26.2)	Regularidade (ev.35.1)	Em trâmite (Relator)
017834.989.24-6	Termo de Aditamento 02/2024	-	-	Em trâmite (Fiscalização)
017835.989.24-5	Termo de Aditamento 03/2024	-	-	Em trâmite (Fiscalização)
017836.989.24-4	Termo de Aditamento 04/2024	-	-	Em trâmite (Fiscalização)
014634.989.22-2	Prestação de contas 2021	Com apontamentos (ev.21.19)	Irregularidade (este evento)	Em trâmite (MPC)
019838.989.22-6	Prestação de contas 2022	-	-	Em trâmite (Fiscalização)
021619.989.23-9	Prestação de contas 2023	-	-	Em trâmite (Fiscalização)
017569.989.24-7	Prestação de contas 2024	-	-	Em trâmite (Fiscalização)

CONCLUSÃO.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, enquanto fiscal da ordem jurídica, filiando-se ao posicionamento da Fiscalização, opina pela **irregularidade** da matéria em apreciação, com fulcro no **art. 33, inc. II, alíneas 'b'** (infração a norma legal ou regulamentar), **da Lei Complementar Estadual 709/1993**, com proposta aplicação de **multa** aos responsáveis, nos termos do art. 104, inc. II da mesma lei⁸, sem prejuízo de determinação para que a Secretaria-Diretoria Geral (SDG) inclua no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II,

⁸ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:
II - ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar;

alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas⁹, as recomendações cabíveis, para fins de **monitoramento**.

Sobre a multa, vale destacar as teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no tema 642 de repercussão geral, após decisão na ADPF 1.011 em junho de 2024¹⁰. Ademais, considerando as disposições da Deliberação SEI 009059/2022-87¹¹, registre-se não se tratar de multa-ressarcitória¹². Deste modo, os valores decorrentes da multa a ser aplicada irão compor o Fundo Especial de Despesa vinculado à Unidade de Despesa - Tribunal de Contas, conforme Lei Estadual 11.077/2002¹³. Por consequência, destinando-se a fundo estadual, os recursos eventualmente cobrados pela via judicial deverão ser executados pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.

É o parecer.

São Paulo, 26 de agosto de 2024.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-65

⁹ RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral: r) manter cadastro específico das sanções pecuniárias aplicadas aos administradores e das recomendações, que impliquem obrigação de fazer, dirigidas à Administração.

¹⁰ Teses fixadas no tema 642 RG: "1. O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal. 2. Compete ao Estado-membro a execução de crédito decorrente de multas simples, aplicadas por Tribunais de Contas estaduais a agentes públicos municipais, em razão da inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados" (STF, Plenário, leading case RE 1.003.433, Rel. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, tese com a redação dada no julgamento da APDF 1.011, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. Sessão Virtual de 21/06/2024 a 28/06/2024).

¹¹ Publicada no Diário Oficial do Estado de 03/12/2022, p.10.

¹² Fosse multa-ressarcitória – o que não é o caso dos autos, frise-se – o débito haveria de ser cobrado e recolhido pelo próprio ente que sofrera o prejuízo ao seu erário.

¹³ Lei Estadual 11.077/2002, art. 3º. Constituem receitas do Fundo:
II - arrecadação de multas, indenizações e restituições.